ИНСТИТУТ ЛЕНИНА

СЕМЕЙНЫЙ УНИВЕРСИТЕТЪ Ф. С. КОМАРСКАГО.

ПОПУЛЯРНЫЯ ЛЕКЦІИ ДЛЯ НАУЧНАГО САМООБРАЗОВАНІЯ.

ИА5
С328

ЮРИДИЧЕСКІЙ

ФАКУЛЬТЕТЪ.

II

группа

ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ НАУКЪ.

Книгоиздательство существуетъ съ 1898 года.

СКЛАДЪ ИЗДАНІЙ:

С.-Петербургъ, Пушкинская улица, домъ № 10,

у Ф. С. Комарскаго.

Содержаніе II группы наукъ.

	Колич. стран.
7. **Государственное право**	150
8. **Международное право**	96
9. **Административное** (полицейское) **право**	246

Типографія Б. М. Вольфа, Спб., Невскій пр., 126 (уг. Суворов.).

СЕМЕЙНЫЙ УНИВЕРСИТЕТЪ Ф. С. КОМАРСКАГО.

ПОПУЛЯРНЫЯ ЛЕКЦІИ ДЛЯ НАУЧНАГО САМООБРАЗОВАНІЯ.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

Д. П. НИКОЛЬСКАГО.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія Б. М. Вольфа. Невскій, 126 (уг. Суворовскаго пр.).

П
1999г

ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ
2008

И ИА5
С С328 Р

[redacted]
[redacted] 72487 У
1052
~~26~~

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

Оглавленіе.

стр.

ЛЕКЦІЯ ПЕРВАЯ.

Предметъ науки государственнаго права. Понятіе о государствѣ 1
Разные типы государства въ исторіи. Римское государство 2
Средневѣковыя государства. Современное государство 3
Государственная территорія 4
Населеніе 5
Государственная власть. Недѣлимость государственной власти 7
Юридическій характеръ государства. Цѣль государства 8

ЛЕКЦІЯ ВТОРАЯ. Различныя формы государства.

Монархія и республика. Монархія 9
Виды монархіи 10
Республика 11
Государственное устройство 12
Органы государства 13
Правовое положеніе государственныхъ органовъ. Функціи государства 14
Раздѣленіе государства 15
Самоуправленіе 16

ЛЕКЦІЯ ТРЕТЬЯ. Соединенія государствъ . . . . . —

Государственное соединеніе . . . . . —
Виды государственныхъ соединеній 17
Личная унія 18
Реальная унія. Союзъ государствъ 19
Союзное государство 20

ЛЕКЦІЯ ЧЕТВЕРТАЯ. Государственное право Россіи 21

Государственное единство 23

ЛЕКЦІЯ ПЯТАЯ. Права Государя въ Россіи 25

Права и преимущества верховной власти 29
Преимущества верховной власти 31

ЛЕКЦІЯ ШЕСТАЯ 32

Дворянство. Духовное сословіе 35
Городскіе обыватели. Купечество. Мѣщане. Цеховые ремесленники. Сельскіе обыватели. Права подданныхъ 36
Права общія. Право передвиженія 37
Законодательство по дѣламъ печати 38
Свобода вѣроисповѣданія. Свобода занятій. Утрата правъ состоянія 40

Обязанности русскихъ подданныхъ 41
Инородцы. Евреи 43

ЛЕКЦІЯ СЕДЬМАЯ. Законодательство 44

Сила закона 47
Отношеніе закона къ судебному рѣшенію 50
Дѣйствіе закона во времени. Дѣйствіе законовъ по мѣсту 51
Мѣстные законы. Дѣйствіе закона по лицамъ 52

ЛЕКЦІЯ ВОСЬМАЯ. Объ управленіи въ Россіи 53

Управленіе внѣшнее. Внутреннее управленіе 54
Подчиненное управленіе 55
Формы административной дѣятельности
Условія административной дѣятельности 56
О государственныхъ должностяхъ. Образованіе должностей въ Россіи 57
Государственная служба 60
Отвѣтственность должностныхъ лицъ 61

ЛЕКЦІЯ ДЕВЯТАЯ. Органы высшаго и мѣстнаго управленія въ Россіи.

Государственный совѣтъ 62
Кругъ вѣдомства совѣта 63
Составъ Государственнаго совѣта 64
Дѣлопроизводство совѣта 65
Составленіе государственной росписи 66
Комитетъ министровъ 67
Совѣтъ министровъ 68
Подчиненное Управленіе . . . . . —
Правительствующій Сенатъ . . . . . —
Кругъ вѣдомства сената 71
Дѣлопроизводство въ сенатѣ. Святѣйшій Правительствующій Синодъ 72
Министерства 73
Устройство министерствъ 75
Устройство отдѣльныхъ министерствъ 76

Учрежденія въ непосредственномъ вѣдѣніи ИМПЕРАТОРА.

Министерство Императорскаго Двора 80
Собственная ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА Канцелярія 81
Мѣстное Управленіе . . . . . —
Должность губернатора 82
Генералъ губернаторъ. Губернское правленіе 83
Казенная палата 84
Управленіе государственныхъ имуществъ. Губернское акцизное управленіе.
Контрольная палата. Уѣздныя полицейскія управленія 85

ЛЕКЦІЯ ДЕСЯТАЯ. Органы самоуправленія и сословнаго управленія въ Россіи —

Земскія учрежденія 86
Земскія собранія 88
Исполнительныя земскія учрежденія. Право изданія обязательныхъ постановленій 89
Надзоръ за земскими учрежденіями 90
Земскія учрежденія въ 9 губерніяхъ Западнаго края 91
Городское самоуправленіе 92
Новый законъ 1903 г. о городскомъ общественномъ управленіи въ С.-Петербургѣ. 94

Дворянскія.

Сословныя учрежденія 96
Дворянское депутатское собраніе. Сельское общество 98
Крестьянскія учрежденія . . . . . —
Земскіе начальники 100
Учрежденіе полицейской стражи въ 46 губерніяхъ Европейской Россіи 101
Уѣздный съѣздъ. Губернское присутствіе 102

ЛЕКЦІЯ ОДИННАДЦАТАЯ. Конституціонная монархія въ Англіи 102

ЛЕКЦІЯ ДВѢНАДЦАТАЯ. Государственное право Франціи 107

Современное государственное устройство Франціи 110
Президентъ республики . . . . . —
Министры 114
Законодательная власть 116
Сенатъ. Преимущества и гарантія обѣихъ палатъ 118
Изданіе законовъ 119
Бюджетъ 120
Право контроля надъ управленіемъ. Запросъ. (Interpellation) 121
Парламентское слѣдствіе. Рѣшенія палатъ въ сферѣ управленія. Верховный судъ. Пересмотръ конституціи 122

ЛЕКЦІЯ ТРИНАДЦАТАЯ. Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты . . . . —

Исполнительная власть.
Президентъ республики 123
Права президента. Министры.
Законодательная власть. Сенатъ 124
Палата представителей 125
Германская Имперія 127
Законодательная власть 128
Союзный Совѣтъ 129
Рейстагъ 130
Императоръ. Имперскій канцлеръ 131

ЛЕКЦІЯ ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ. Учрежденіе и пересмотръ конституцій въ Европѣ и Америкѣ.

Писанныя конституціи 132
Право представительства 133

ЛЕКЦІЯ ПЯТНАДЦАТАЯ. Личныя права гражданъ въ конституціонныхъ государствахъ 134

Право петицій. Гарантія публичнаго права 135

ЛЕКЦІЯ ШЕСТНАДЦАТАЯ. Раздѣленіе властей 136

ЛЕКЦІЯ СЕМНАДЦАТАЯ. Парламентаризмъ.

Парламентарное правительство 139
ЛИТЕРАТУРА 143

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

ЛЕКЦІЯ ПЕРВАЯ.

Предметъ науки государственнаго права. Понятіе о государствѣ.

1. Наука государственнаго права есть ученіе о государственномъ союзѣ, какъ о юридическомъ явленіи. Въ простѣйшемъ своемъ видѣ государствомъ называется союзъ людей, соединенныхъ на одной территоріи подъ одною верховною властью общностью права и взаимныхъ интересовъ. Такъ опредѣлилъ государство Цицеронъ въ своемъ сочиненіи о республикѣ. Начиная съ XVI столѣтія, ученые юристы при опредѣленіи понятія о государствѣ стали выдвигать на первый планъ понятіе о государственной верховной власти, какъ о самомъ главномъ признакѣ этого понятія. Начало этому ученію положилъ Бодэнъ въ своей знаменитой книгѣ о республикѣ. Къ этимъ опредѣленіямъ Гуго Гроцій прибавилъ, что государство есть союзъ вѣчный, полный и верховный. Наконецъ, юристы новѣйшаго времени установили, какъ отличительную черту государственнаго союза, право государственной власти прибѣгать къ насильственному выполненію ея повелѣній.

Такъ, напр., Іерингъ въ своемъ сочиненіи „Цѣль въ правѣ“ называетъ государство общественнымъ союзомъ, который обладаетъ урегулированною и дисциплинированною принудительною властью. Писатели, раздѣляющіе то же воззрѣніе, вполнѣ основательно доказываютъ, что только государству принадлежитъ принудительная власть, и что этимъ признакомъ оно отличается отъ всякихъ другихъ союзовъ, которые, хотя также имѣютъ принудительную власть относительно своихъ членовъ, но пользуются ею по полномочію отъ государства.

Такимъ образомъ въ составъ понятія о государствѣ входятъ: 1) народъ, 2) территорія, 3) верховная власть, 4) принудительное исполненіе велѣній этой власти.

Разные типы государства въ исторіи.

2. Государство, подобно семьѣ, принадлежитъ къ первичнымъ учрежденіямъ допсторической древности. Напр., Китайское государство уже за двадцать столѣтій до Р. Х. отличалось весьма богатою цивилизаціею. Древнія царства египетское, персидское, ассирійское и другія отнюдь не были грубыми деспотіями, но представляли стройную систему юридическаго порядка. Совершенно исключительное значеніе въ древнемъ мірѣ имѣло еврейское царство, въ которомъ цари были лишь исполнителями воли самого Бога. Еврейское царство стояло на весьма высокомъ юридическомъ уровнѣ. Въ немъ защитою закона пользовались не только собственные подданные, но и рабы и иностранцы. Отдѣльная личность въ древнемъ еврейскомъ государствѣ сознавала свои права относительно верховной власти. Самое государство было результатомъ договора еврейскаго народа съ Богомъ.

Совсѣмъ другимъ характеромъ отличалось древнее греческое государство. Въ немъ отдѣльная личность совершенно поглощалась государственною властью. Грекъ существовалъ исключительно, какъ орудіе государства. Граждане имѣли право на занятіе государственныхъ должностей, но подчинялись весьма строгимъ законамъ, регулировавшимъ всю ихъ частную дѣятельность. Между политической свободой, какъ ее понимали въ древней Греціи, и той, которая существуетъ въ современныхъ государствахъ, коренная разница. Въ древней Греціи политическая свобода состояла въ участіи въ управленіи; теперь она состоитъ въ томъ, чтобы граждане чувствовали по возможности менѣе тягости управленія и были совершенно свободны въ своей частной жизни. Въ древности граждане существовали для государства, теперь, наоборотъ, государство существуетъ для гражданъ. Впрочемъ, и въ древней Греціи были разные типы государствъ. Въ Аѳинахъ, напр., граждане были свободнѣе, чѣмъ въ Спартѣ. Греческія государства, въ отличіе отъ восточныхъ монархій, были не велики и образовались по типу городскихъ общинъ. Кромѣ того, въ древнихъ греческихъ государствахъ религіозныя учрежденія тѣсно сливались съ государственными. Государство и религія составляли единое неразрывное цѣлое.

Постепенно греческое государство измѣнялось въ смыслѣ увеличенія личной свободы гражданъ, и уже Аристотель въ своей „Политикѣ“ даетъ полную картину демократіи. Это ученіе Аристотеля на столько разработано, что и нынѣшніе юристы не многое могутъ прибавить къ нему.

Аристотель писалъ свое сочиненіе въ эпоху упадка греческаго государства. Но въ эпоху процвѣтанія греческое государство находилось на весьма высокой ступени какъ государство вполнѣ закономѣрное, т. е. отличавшееся строго правовымъ характеромъ.

Греческое государство охватывало всѣ стороны культурной жизни, хотя не въ такомъ объемѣ, какъ это дѣлаетъ современное государство.

Римское государство

Подобно греческому государству, римское государство возникло изъ государства-города. Въ немъ также государственныя учрежденія сливались съ религіозными. Римское государство съ самаго начала отличалось нерязрывнымъ,

внутреннимъ единствомъ. Верховная власть сначала сосредоточивалась въ рукахъ народа, потомъ въ рукахъ царя, наконецъ въ рукахъ императора. Идея римскаго государства оказала сильное вліяніе и на развитіе современныхъ государствъ. Въ отличіе отъ греческаго государства, въ римскомъ государствѣ власть отца семейства была не ограничена закономъ. Отдѣльный гражданинъ въ Римѣ имѣлъ самостоятельное значеніе и не поглощался государствомъ. Напротивъ, государство считалось существующимъ для охраны частныхъ правъ. Гражданинъ подчинялся только закону и, внѣ этихъ ограниченій, былъ совершенно свободенъ.

Но въ Римѣ личныя политическія права признавались только за гражданиномъ. По мѣрѣ того, какъ римское государство клонилось къ упадку, личныя права гражданъ уменьшались, а съ введеніемъ христіанства граждане лишились и религіозной свободы.

Въ средніе вѣка идея о государственномъ единствѣ, которою проникнуто было римское государство, затмевается.

Средневѣковыя государства.

Въ германскихъ средневѣковыхъ государствахъ не было самаго главнаго— тѣсной связи населенія съ опредѣленной территоріей. Эти государства не имѣли опредѣленныхъ центровъ, они имѣли по преимуществу не городской, а сельскій характеръ. Централизаціи средневѣковыхъ германскихъ государствъ много содѣйствовала королевская власть. Средневѣковое государство имѣло двойственный характеръ (праву короля противополагалось право народа), тогда какъ античное государство было строго единымъ. Поэтому въ римскомъ государствѣ власть императора объяснилась пропешедшею вслѣдствіе уступки со стороны народа, а въ средневѣковыхъ государствахъ королевское право и право частныхъ лицъ представлялись вполнѣ самостоятельными. Публичная власть не сосредоточивалась въ рукахъ средневѣковаго государства, а была также въ рукахъ вотчинныхъ владѣльцевъ и церкви. Такимъ образомъ, рядомъ съ государственною властью въ средневѣковыхъ государствахъ дѣйствовали и другія публичныя власти, независимыя отъ государства; словомъ, въ средніе вѣка государственная власть была раздроблена, и всѣ усилія королей были направлены къ уничтоженію этой раздробленности. Раздробленности государства и его двойственному характеру противопоставлялось единство церкви, которая заявляла претензію властвовать надъ всѣми государствами.

Въ эпоху возрожденія въ Италіи зарождаются государства въ современномъ намъ духѣ. Первоначальный идеалъ такого государства нарисовалъ Макіавелли въ видѣ единаго государства, въ которомъ не было бы никакой двойственности или раздробленности власти.

Современное государство.

Исторія развитія современнаго государства начинается борьбою монарховъ съ сословіями. Результаты этой борьбы въ разныхъ государствахъ были различные. Такъ, въ Англіи сословія сдѣлались участниками въ правленіи единаго государства, въ Германіи, Польшѣ, Швеціи они захватили дѣйствительную власть въ свои руки, оставивъ королямъ лишь фиктивную. Во Франціи, Италіи, Даніи, Венгріи королевская власть одержала побѣду надъ сословіями. Во многихъ госу-

дарствахъ королевская власть, сдѣлавшись неограниченной, обезпечила единство государствъ. Она соединила разрозненныя области, создала единую армію, сосредоточила въ своихъ рукахъ судебную власть, превратила сословное общество въ гражданское на основѣ одинаковой для всѣхъ правоспособности. Тѣ государства, въ которыхъ такой власти въ подходящій моментъ не оказалось, или распались (Польша, Германская имперія), или замѣнили свое устройство другимъ (Швейцарія, Нидерланды).

Такимъ образомъ, современное государство лишь послѣ долгой и упорной борьбы достигло единства власти и возможности по своему усмотрѣнію регулировать всѣ стороны человѣческой общественной жизни. Но власть современнаго государства не безгранична. Отдѣльная личность признается имъ самостоятельной. Въ настоящее время въ большинствѣ государствъ существуютъ писанные государственные уставы, которые древнему міру были неизвѣстны, и которые содержатъ въ себѣ основныя начала всего государственнаго порядка. Поэтому и въ современномъ государствѣ отчасти сохранился прежній двойственный характеръ, но въ новой формѣ. Правительство и парламентъ могутъ дѣйствовать въ полной гармоніи другъ съ другомъ, но могутъ входить и въ столкновенія.

Государственная территорія.

3. Подъ государственной территоріей разумѣется пространство земли и воды, занятое государствомъ. Въ предѣлахъ этой территоріи никакая власть другого государства не дѣйствительна. Всѣ лица, находящіяся на территоріи государства, подчиняются его власти. На одной территоріи можетъ существовать только одно государство.

Изъ этого правила исключеніемъ является такъ называемое совмѣстное владѣніе нѣсколькими государствами одною и тою же территоріею. Въ такомъ положеніи напр., находились герцогства Шлезвигъ и Гольштейнъ въ 1864—1866 г., пока не были присоединены къ сѣверо-германскому союзу. Въ такомъ же положеніи находятся теперь Боснія и Герцоговина. Онѣ принадлежатъ Турціи, но управляются Австро-Венгріей.

Что касается сервитутовъ, которые одно государство дозволяетъ другому на своей территоріи, то они не нарушаютъ указаннаго правила, такъ какъ предоставляются съ согласія государства.

Временно единство территоріи государства можетъ быть нарушено военною оккупаціею, правила о которой входятъ въ сферу международнаго права.

Неприкосновенность территоріи есть основное право государства, такъ какъ только подъ условіемъ ея неприкосновенности государство можетъ осуществлять свою власть надъ населеніемъ. Только подъ условіемъ неприкосновенности территоріи государство можетъ имѣть власть и надъ своими подданными, пребывающими за границей.

Но, если государство имѣетъ право верховной власти надъ всѣми лицами, живущими на ней, то изъ этого еще не слѣдуетъ, чтобы оно имѣло право на всю территорію, какъ на вещь. Въ литературѣ государственнаго права взглядъ на территорію, какъ на вещь, высказанъ Гербером и Лабандомъ. На самомъ

дѣлѣ никакого вещнаго права государства надъ его территоріей нѣтъ. Государство не можетъ господствовать надъ своей территоріей непосредственно, помимо своихъ подданныхъ. Иными словами, эта территорія не собственность государства. Господство государства надъ территоріей имѣетъ совсѣмъ иной характеръ. Государство имѣетъ власть повелѣвать людямъ, находящимся на его территоріи, какъ владѣльцамъ и собственникамъ, но это не есть вещное право государства на территорію. Въ случаяхъ крайней необходимости и въ общихъ интересахъ государство прибѣгаетъ къ отчужденію земель, но актомъ отчужденія право собственности на землю не упраздняется, а только переносится на другихъ лицъ. Но у государства могутъ быть свои земельныя владѣнія (такъ называемыя государственныя имущества), отношеніе къ которымъ таково, какъ и отношеніе отдѣльныхъ лицъ къ ихъ собственнымъ имуществамъ.

Такъ какъ государство едино, то и территорія его недѣлима. Однако, не всегда существовалъ такой порядокъ. Еще сравнительно недавно цѣлыя государства переходили по наслѣдству, передавались въ качествѣ приданаго и т. д. Это происходило отъ того, что на государство смотрѣли, какъ на частную собственность верховной власти.

Изъ общаго правила о недѣлимости государственной территоріи можетъ быть сдѣлано исключеніе на основаніи международнаго договора. Въ силу договора часть территоріи можетъ быть уступлена другому государству, и тогда къ этому послѣднему переходитъ и власть надъ лицами, живущими на уступленной части.

Такимъ образомъ, отношеніе государства къ территоріи имѣетъ личный, а не вещный характеръ.

Населеніе.

4. Населеніе государства состоитъ изъ людей, живущихъ на его территоріи. Это населеніе, или народъ, можетъ быть разсматриваемо съ двоякой точки зрѣнія: какъ одинъ изъ элементовъ государства (значитъ, какъ субъектъ государственной власти) и какъ объектъ государственной дѣятельности. Поэтому каждый человѣкъ въ государствѣ есть гражданинъ и подданный (подчиненъ правительству). Это различеніе двухъ понятій—гражданина и подданнаго—есть результатъ новѣйшаго развитія государственнаго права и само по себѣ весьма существенно. Понятіе гражданина есть необходимый признакъ въ понятіи государства. Поэтому, напр., населеніе разныхъ протекторатовъ можетъ быть подвластно данному государству, но не составляетъ съ нимъ одного народа, ибо не раздѣляетъ съ послѣднимъ его субъективныхъ правъ. Толпа рабовъ съ плантаторомъ во главѣ, хотя бы и занимающая большую территорію, государствомъ не можетъ быть названа. Въ древности государствомъ называлось только населеніе свободныхъ людей. Аристотель говорилъ, что только между свободными людьми можетъ быть политическое право, безъ котораго нельзя говорить о государствѣ.

Народъ въ своей совокупности составляетъ общество. Такимъ образомъ, государство есть союзъ, основанный на власти, и кромѣ того союзъ общественный. Эти два элемента тѣсно связаны другъ съ другомъ въ одно единое цѣлое. Какъ подчиняющійся государственной власти, народъ состоитъ изъ подданныхъ и потому

является объектомъ государственной власти. Въ этомъ значеніи подданные несутъ извѣстныя обязанности относительно государства. Но тѣ же подданные, какъ члены государства, сами являются субъектами разныхъ правъ. Само государство признаетъ за каждымъ лицомъ, какъ представителемъ общественнаго союза, извѣстную сумму публичныхъ правъ. Признаніе этихъ публичныхъ правъ за гражданами государства есть явленіе новаго времени. Въ Англіи оно было оформлено въ двухъ государственныхъ актахъ XVII столѣтія — петиціи о правахъ (1628 г.) и биллѣ о правахъ (1689 г.). Такой же билль о правахъ былъ положенъ и въ основаніе конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Въ 1789 году Лафайетъ предложилъ и французскому учредительному собранію издать декларацію правъ человѣка и гражданина, которая и была вотирована въ томъ же году.

Эта декларація была включена въ конституцію 1791 года. Содержаніе ея составляетъ основу такъ называемаго субъективнаго публичнаго права. Въ силу этого права, граждане подчиняются государственной власти во всѣхъ ея требованіяхъ. По исполненіи этихъ требованій, гражданинъ во всѣхъ остальныхъ дѣйствіяхъ совершенно свободенъ.

Кромѣ того, населеніе каждаго государства имѣетъ право на защиту со стороны государства какъ отъ внѣшнихъ враговъ, такъ и въ сферѣ внутренней жизни. Такую защиту оказываетъ населенію государственная армія, администрація и судъ. Положительныя дѣйствія государства, направленныя къ защитѣ гражданъ, составляютъ въ своей совокупности ихъ гражданское состояніе.

Въ качествѣ подданныхъ граждане являются объектомъ государственной власти. Безъ этого повиновенія власти всей совокупности подданныхъ государство не можетъ существовать. На этомъ повиновеніи подданныхъ основана вся государственная власть и возможность для нея проявлять свою волю.

Все населеніе государства тѣсно связано общностью правъ и обязанностей. Единая государственная власть объединяетъ все населеніе, безъ различія народностей, въ одинъ народъ. Поэтому, на ряду съ государствами національными существуютъ и такіе, которыя состоятъ изъ разныхъ національностей.

Различіе между государствами національными и разноплеменными весьма важно въ политическомъ отношеніи, но съ точки зрѣнія государственнаго права рѣшительно все равно, будетъ ли данное государство національнымъ или нѣтъ. Отъ этого признаки государства не измѣнятся.

Нація образуется не только вслѣдствіе племенной общности и не только вслѣдствіе единства языка, религіи и государственнаго устройства. Понятіе о націи весьма сложно. Въ немъ главную роль играетъ элементъ субъективный, элементъ личнаго сознанія. По опредѣленію Ренана, „нація есть душа, духовное начало“. „Человѣкъ,—говоритъ Ренанъ,—не есть рабъ ни своего племени, ни своего языка, ни своей религіи, ни теченія своихъ рѣкъ и направленія горныхъ хребтовъ. Значительное число людей, умственно здоровыхъ и обладающихъ пылкимъ сердцемъ, образуетъ нравственное сознаніе, которое называется націею“.

Нейманъ опредѣляетъ націю въ слѣдующихъ словахъ: „нація есть болѣе или менѣе значительное населеніе, которое вслѣдствіе высокаго своеобразнаго развитія пріобрѣло оригинальную общую природу, переходящую изъ поколѣнія въ поколѣніе". Всѣ новѣйшія значительныя націи отличаются смѣшаннымъ происхожденіемъ.

XIX-ое столѣтіе было по преимуществу вѣкомъ, въ которомъ разныя національности вели ожесточенную борьбу за государственное объединеніе. Но не всѣмъ это удалось. Италія и Германія объединились, какъ національныя государства Славянскія народности до сихъ поръ стремятся къ такому объединенію. Но всѣ эти движенія предметъ исторіи и политики. Для государственнаго права они не имѣютъ значенія.

Государственная власть.

5. Государственная власть есть единая воля, руководящая государственнымъ союзомъ. Государственная власть отличается отъ власти всякихъ другихъ союзовъ тѣмъ, что можетъ свои обязательныя постановленія приводить въ исполненіе собственными средствами и путемъ принужденія. Государственная власть непремѣнно должна быть независимой, иными словами суверенной. Такъ называемое понятіе о суверенитетѣ, изъ-за котораго въ современныхъ теоріяхъ государственнаго права было столько споровъ*), есть не что иное, какъ свойство верховной государственной власти. Поэтому не слѣдуетъ смѣшивать суверенитета съ государственной властью, точно также неправильно смѣшеніе суверенитета съ правами монарха.

Различные союзы, живущіе въ государствѣ, также имѣютъ свою принудительную власть относительно своихъ членовъ, но эти союзы заимствуютъ свою власть отъ государства и пользуются ею лишь въ тѣхъ предѣлахъ, которые указаны государствомъ, которое одно только въ себѣ самомъ находитъ источникъ вполнѣ независимой власти.

Государственная власть независима, но не безпредѣльна. Предѣлъ этой власти зависитъ отъ того, на сколько государственная власть дѣйствуетъ сообразно съ цѣлью государства, и на сколько ея дѣйствія отличаются юридическимъ характеромъ. Пониманіе же государствомъ его цѣли въ разныхъ государствахъ и въ разное время неодинаково. Кромѣ этихъ ограниченій общаго характера, всемогущество государственной власти въ разныхъ государствахъ ограничивается основными законами. Въ этихъ основныхъ законахъ указаны тѣ сферы гражданской свободы, въ которыя государственная власть не должна вторгаться (свобода совѣсти, научнаго изслѣдованія, передвиженія, и т. д.). Кромѣ того, государственная власть обязана уважать законно пріобрѣтенныя права, въ особенности, право собственности. Исключенія изъ этого правила допускаются лишь въ крайней необходимости и въ интересахъ общества.

Недѣлимость государственной власти.

Государственная власть недѣлима. Эта недѣлимость есть результатъ новѣйшаго государственнаго развитія. Прежде и весьма долго держалась теорія

*) Подробное разсмотрѣніе вопроса о суверенитетѣ есть дѣло философіи и исторіи права.

раздѣленія властей, спеціально придуманная для обоснованія конституціоннаго государства. Ученіе о раздѣленіи власти въ государствѣ на три самостоятельныя (законодательную, исполнительную и судебную) выработано Монтескье въ его „Esprit des lois“ и Кантомъ въ его „Rechtslehre“. Но эта теорія оказалась совершенно не приложима на практикѣ. Чтобы устранить эти неудобства, къ теоріи раздѣленія властей сдѣлали оговорку въ томъ смыслѣ, что въ каждомъ государствѣ есть центръ, въ которомъ всѣ власти объединяются. Въ монархическомъ государствѣ такимъ центромъ является монархъ, въ другихъ государствахъ—народъ. Все ученіе о раздѣленіи властей имѣетъ больше значенія для политики и исторіи права, чѣмъ для государственнаго права. Съ точки зрѣнія государственнаго права, государственная власть всегда едина, и такъ называемое раздѣленіе властей есть лишь раздѣленіе компетенціи власти между разными органами. Органовъ власти можетъ быть много, но власть остается единой. [1])

Юридическій характеръ государства.

6. На государство можно смотрѣть съ разныхъ точекъ зрѣнія. Такъ, напр., его можно изучать въ политическомъ, экономическомъ и другихъ отношеніяхъ. Государственное право разсматриваетъ государство преимущественно какъ юридическое понятіе. Въ юридическомъ смыслѣ государство можетъ быть объяснено какъ субъектъ правъ. Начало этой теоріи положено Гуго Гроціемъ и Гоббесомъ.

Государство есть субъектъ права, т. е. другими словами оно находится въ опредѣленныхъ юридическихъ отношеніяхъ къ праву. Государственное устройство есть правовое. Оно опредѣляется закономъ или обычаемъ. Государство дѣйствуетъ какъ самостоятельная юридическая личность на основаніи права. Эта личность имѣетъ свою волю. Это понятіе о государствѣ, какъ юридическомъ лицѣ, выработалось лишь въ новѣйшее время. Древній міръ не зналъ этого понятія. Это понятіе отнюдь не есть фикція, придуманная для объясненія государственнаго бытія. Государство есть въ буквальномъ смыслѣ слова лицо, имѣющее свою волю и выражающее ее въ законахъ, обычаяхъ, договорахъ и разныхъ дѣйствіяхъ. Но въ качествѣ лица оно должно быть способно дѣйствовать по праву. Какъ скоро государство не въ силахъ дѣйствовать по праву, то или становится жертвою анархіи или подпадаетъ подъ власть другого государства.

Цѣль государства.

7. Какъ и всякій союзъ, государство имѣетъ своей цѣлью заботиться объ интересахъ своихъ сочленовъ и оказывать имъ какъ защиту противъ враговъ внѣшнихъ и внутреннихъ, такъ и принимать мѣры къ упроченію ихъ взаимнаго благополучія. Всестороннее ученіе о цѣли государства составляетъ предметъ особой науки—политики, которая указываетъ, путемъ какихъ средствъ государство всего удобнѣе можетъ достигнуть своей цѣли. Тѣмъ не менѣе и наука государственнаго права не можетъ оставить этого вопроса безъ разрѣшенія. Государство не можетъ дѣйствовать совершенно безцѣльно какъ слѣпая сила. Поэтому существованіе въ каждомъ государствѣ политическихъ партій, различно смотрящихъ на цѣли государства, представляется вполнѣ нормальнымъ и естественнымъ. Вопросъ о цѣли

[1]) Подробно вопросъ о раздѣленіи властей будетъ разсмотрѣнъ въ 16-ой лекціи.

государства разрѣшается въ положительномъ смыслѣ основными законами нѣкоторыхъ государствъ. Такъ, напримѣръ, по конституціи 1874 г. Швейцарскій союзъ имѣетъ цѣлью охраненіе независимости отечества, попеченіе о внутреннемъ спокойствіи, порядкѣ, защиту свободы и правъ отдѣльныхъ кантоновъ и покровительство ихъ общему благосостоянію. По конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, союзъ имѣетъ цѣлью установить правосудіе, обезпечить внутреннее спокойствіе, охранять страну отъ внѣшнихъ нападеній, заботиться объ общемъ благосостояніи и обезпечить свободу гражданъ.

Въ конституціи германской имперіи, цѣлью ея учрежденія указаны защита союзной территоріи и дѣйствующаго въ ея предѣлахъ права, а также попеченіе о благосостояніи германскаго народа.

Но какими бы цѣлями ни задавалось государство, необходимо, чтобы онѣ соотвѣтствовали его силамъ и его характеру. Исторія политики свидѣтельствуетъ о томъ, что нерѣдко разныя государства ставили себѣ несоотвѣтствующія задачи и что отъ этого никакой пользы для нихъ не было. Такъ, напримѣръ, въ эпоху, такъ называемаго, полицейскаго государства (XVII и XVIII вѣка) правительства безъ церемоніи вторгались въ сферу личныхъ правъ гражданъ подъ предлогомъ общаго блага. Якобинская конституція 1793 г. во Франціи провозгласила цѣлью государства общее благо, а на практикѣ изъ такихъ попеченій получилась государственная каторжная тюрьма и господство гильотины.

Только путемъ опыта и въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, принимая во вниманіе разныя историческія и другія условія, можно сказать, на сколько достиженіе той или другой цѣли государствомъ удобно и исполнимо.

ЛЕКЦІЯ ВТОРАЯ.

Различныя формы государства.

Монархія и республика.

8. Всѣ государства раздѣляются на двѣ большія группы: на монархіи и республики. Въ первыхъ власть принадлежитъ одному (хотя, напримѣръ, въ древней Спартѣ и одно время въ Россіи были два царя) лицу, во вторыхъ многимъ.

Монархія.

Монархіею называется такое государство, въ которомъ власть принадлежитъ одному лицу, причемъ эта власть принадлежитъ государю изначала, какъ самостоятельная. Въ историческомъ своемъ развитіи монархія раздѣляется на два типа. Въ первомъ монархъ стоитъ выше государства и внѣ его, во второмъ онъ является составною частью государства.

Въ исторіи также извѣстна такая форма монархіи, въ которой монархъ считается собственникомъ государства. Въ такомъ государствѣ люди и ихъ имущества одинаково являются предметомъ власти монарха. Подобныя государства существовали въ Европѣ въ средніе вѣка. Король, напримѣръ, въ Германіи разсматривался, какъ собственникъ государственной территоріи. Въ новѣйшее время Людовикъ XIV считалъ Францію какъ свою вотчину и провозгласилъ, что ему

принадлежитъ право неограниченнаго распоряженія всѣми церковными и свѣтскими имуществами.

Даже въ новѣйшихъ ученіяхъ нѣкоторыхъ германскихъ юристовъ удержалось это воззрѣніе на монархію въ видѣ теоріи государственнаго вещнаго права.

Въ отличіе отъ указанныхъ типовъ государствъ существуютъ такія, въ которыхъ монархъ является органомъ государства. Еще Аристотель дѣлалъ различіе между монархіею въ истинномъ смыслѣ и тиранніёю. Въ новѣйшее время юристы выработали ученіе о власти неограниченнаго монарха, олицетворяющаго государство и являющагося его представителемъ. Изъ писателей XVII вѣка наиболѣе точно выяснилъ существо монархіи Гоббесъ. Онъ картинно сравниваетъ государство съ Левіаѳаномъ, душою котораго является монархъ. Не будь монарха, государство было бы безжизненной массой, мертвымъ тѣломъ. Идею представительства государства монархомъ выразилъ Людовикъ XIV въ слѣдующихъ словахъ: „король представляетъ народъ въ полномъ объемѣ, а каждый гражданинъ есть лишь представитель отдѣльнаго лица относительно короля. Поэтому всякая власть сосредоточена въ рукахъ короля, и не можетъ быть въ королевствѣ другихъ властей кромѣ установленныхъ имъ. Народъ во Франціи не составляетъ тѣла; онъ всецѣло олицетворяется въ особѣ короля".

Король прусскій Фридрихъ II, подъ вліяніемъ господствовавшихъ тогда воззрѣній на государство, называлъ монарха первымъ слугою подвластныхъ ему народовъ.

Въ современномъ монархическомъ государствѣ монархъ считается высшимъ органомъ государственной воли. Его воля есть воля всѣхъ, воля всего государства. Въ лицѣ монарха олицетворяется абстрактная личность государственной власти. Какъ представитель высшей власти въ государствѣ, монархъ имѣетъ право санкціи (т. е. утвержденія) законовъ, право вести внѣшнюю политику государства, заключать международные договоры, командовать арміей, назначать министровъ и высшихъ должностныхъ лицъ, имѣетъ право помилованія и управленія.

И въ конституціонныхъ монархіяхъ монархъ является источникомъ всякой власти. Съ исчезновеніемъ монарха всякая конституціонная монархія немедленно превращается въ анархію. Безъ воли монарха не могутъ дѣйствовать ни парламенты, ни суды. Всѣ органы самоуправленія также подчинены высшему контролю монарха. Безъ согласія монарха невозможно измѣненіе конституціоннаго строя государства. Это послѣднее право монарха—самое существенное. Если его нѣтъ, то такое государство будетъ уже республикой, а не монархіей.

Виды монархіи.

9. Монархіи раздѣляются на избирательныя и наслѣдственныя. Примѣромъ избирательной монархіи можетъ служить прежнее польское государство, примѣромъ наслѣдственной монархіи—всѣ современныя европейскія королевства.

Избраніе монарха возможно только пожизненное.

Въ настоящее время, за исключеніемъ Болгаріи, избирательныхъ монархій

не существуетъ вовсе. Недавній государственный переворотъ въ Сербіи далъ власть не только королю Петру Карагеоргіевичу, но и его потомкамъ.

Исторія послѣдняго сербскаго переворота показываетъ, что при прекращеніи династіи народъ получаетъ право на избраніе новаго монарха. Во вновь возникающихъ государствахъ право избранія монарха, естественно, принадлежитъ народу. Такъ было въ Бельгіи, Греціи и другихъ новыхъ балканскихъ государствахъ.

Неограниченная монархія есть такое государство, въ которомъ только монархъ является непосредственнымъ государственнымъ органомъ. Существеннымъ признакомъ неограниченной монархіи, въ отличіе ея отъ деспотіи, слѣдуетъ считать ея правомѣрный характеръ. Неограниченная монархія управляется на основаніи законовъ. Формы государственнаго устройства неограниченной монархіи отличаются значительной устойчивостью. Въ ней рядомъ съ административными традиціями, устраняющими произволъ, существуетъ независимость судебной власти отъ администраціи. Главная гарантія противъ произвола въ неограниченной монархіи заключается въ особомъ положеніи монарха, который въ любой моментъ можетъ отобрать власть у каждаго органа, который пользуется ею противозаконно.

Въ монархіи ограниченной власть монарха ограничена привилегированными лицами и сословіями. Такъ, въ сословныхъ государствахъ власть монарха ограничивается сословіями, какъ носителями самостоятельныхъ правъ, изначально имъ принадлежащихъ. Типомъ такого сословнаго государства была Венгрія во времена императрицы Маріи Терезіи и при ея ближайшихъ преемникахъ.

Англія первоначально также была строго сословнымъ государствомъ, но постепенно ея сословія превращались въ государственные органы, и такимъ образомъ возникла форма конституціонной монархіи.

Въ современной конституціонной монархіи рядомъ съ монархомъ, которому принадлежитъ высшая власть, стоитъ парламентъ въ качествѣ непосредственнаго государственнаго органа. Парламенту принадлежитъ участіе въ законодательствѣ. Только тѣ законопроекты, которые приняты парламентомъ, могутъ превратиться въ законы послѣ утвержденія ихъ монархомъ. Парламенту также принадлежитъ право утвержденія международныхъ договоровъ и общій контроль надъ управленіемъ, вслѣдствіе чего министры отвѣтственны предъ нимъ за свои дѣйствія. Въ ограниченной монархіи всѣ указы короля контрасигнируются министрами. Судъ вполнѣ независимъ.

Республика.

10. Въ исторіи государствъ республика не есть первоначальная государственная форма. Она возникаетъ какъ противоположеніе монархіи. Въ Римѣ республика понималась именно какъ не-монархія, т. е. такая форма правленія, въ которой нѣтъ единовластія. Римское понятіе res publica означало общеніе. Въ республикѣ высшая власть принадлежитъ не одному лицу, а собранію нѣсколькихъ лицъ. Это собраніе можетъ быть болѣе или менѣе значительнымъ, отчего зависятъ и разныя формы республики—аристократія, олигархія, демо-

кратія и др. Отличительнымъ признакомъ республики является то обстоятельство, что въ ней власть принадлежитъ не одному лицу и не по собственному праву, а многимъ и по уполномочію. Управляющіе въ то же время являются и управляемыми.

Подобно монархіи, республика можетъ быть теократической и вотчинной.

Въ республикѣ обыкновенно одновременно существуютъ нѣсколько непосредственныхъ органовъ власти. Такъ, напримѣръ, въ римской республикѣ такими органами были магистратъ, сенатъ и комиціи. Въ ихъ совокупной дѣятельности и выражалась высшая воля государства.

Іеллинекъ даже современную германскую имперію считаетъ республикой, въ которой непосредственными органами власти являются союзный совѣтъ, императоръ и рейхстагъ.

По характеру непосредственныхъ органовъ республики раздѣляются на слѣдующіе виды:

1) Республики, во главѣ которыхъ стоятъ корпораціи въ родѣ торговыхъ компаній (Остъ-Индія, Конго до составленія государства Конго и др.).

2) Олигархическія республики (напримѣръ, римская въ эпоху принципата).

3) Республики аристократическія. Власть въ такихъ республикахъ можетъ принадлежать сословію, племени, родовой аристократіи, классу богатыхъ землевладѣльцевъ и т. д. Кому бы ни принадлежала власть, въ такихъ республикахъ всегда одна группа народа находится въ привилегированномъ положеніи сравнительно со всѣми другими.

4) Республики демократическія. Въ нихъ самъ *народъ* занимаетъ положеніе высшаго государственнаго органа. Въ демократической республикѣ высшая воля принадлежитъ всей совокупности полноправныхъ гражданъ. Лица недѣеспособныя и женщины исключаются. Впрочемъ, въ нѣкоторыхъ республикахъ и женщины постепенно пріобрѣтаютъ политическія права.

Государственное устройство.

11. Въ каждомъ государствѣ, независимо отъ его формы, имѣется опредѣленный порядокъ, по которому регулируется вся жизнь государства. Такой порядокъ называется конституціей, въ обширномъ смыслѣ этого слова. Понятіе о конституціи, какъ объ основныхъ законахъ государства, было извѣстно уже въ древности. Аристотель строго различалъ основные законы въ государствѣ отъ обыкновенныхъ законовъ, которые издаются на основаніи конституціи. Римляне также отличали государственное устройство отъ законовъ. Учредить конституцію (rem publicam constituere) въ Римѣ могли только чрезвычайныя власти. Отъ этого выраженія произошелъ и современный терминъ конституція. Въ новѣйшее время юристы развили ученіе о томъ, что право учреждать государственное устройство принадлежитъ совокупности гражданъ. Пуфендорфъ въ своемъ сочиненіи „De jure naturae et gentium“ доказывалъ, что первоначально основатели государства заключаютъ другъ съ другомъ союзный договоръ (pactum unionis), а потомъ образовавшійся на основаніи такого договора народъ устанавливаетъ форму государственнаго правленія. Другой писатель XVII—XVIII столѣтія, Вольфъ,

въ своемъ сочиненіи „Jus naturae“ установилъ какъ непроложную истину, что основные законы государства стоятъ выше законодательной власти, т. е. что законодательная власть въ своей дѣятельности должна руководствоваться этими законами. Эта теорія представителей школы естественнаго права нашла себѣ практическое примѣненіе въ Сѣверной Америкѣ, при созданіи С.-Штатовъ.

Но появленіе писанныхъ конституцій въ видѣ одного акта возникло лишь въ новое время. Древнему міру онѣ были неизвѣстны. Понятіе объ основныхъ законахъ въ современномъ смыслѣ появляется не ранѣе XVI столѣтія. Во Франціи въ XVI столѣтіи основные законы уже разсматривались юристами какъ граница королевской власти. Въ Англіи понятіе объ основныхъ законахъ является въ царствованіе Іакова I, въ Германіи — со времени Вестфальскаго мира. Но нигдѣ это понятіе объ основномъ законѣ не было точно опредѣлено, и Гоббесъ въ своемъ „Левіаѳанѣ“ признается, что нигдѣ ни у какого писателя не могъ найти опредѣленія основного закона.

Англійскіе протестанты, переселившіеся въ Америку и тамъ основавшіе независимыя общины по образцу церковнаго прихода, первые пришли къ мнѣнію, что государство, подобно церковной общинѣ, основано на соглашеніи или общественномъ договорѣ, заключенномъ единогласно всѣми гражданами. Изъ такихъ договоровъ особенно извѣстна конституція штата Коннектикутъ (1639 г.). Въ Англіи теорія общественнаго договора проявляется во время революціоннаго движенія 1647 года. Въ проектѣ конституціи, составленномъ Кромвелемъ, проводилось строгое различіе между основными постановленіями, какъ неотчуждаемымъ правомъ народа, и не-основными.

Такъ возникли писанныя конституціи [1]).

Органы государства.

12. Государство, какъ человѣческій союзъ, обладаетъ волею. Отдѣльныя лица, являющіяся орудіями этой воли, называются органами государства. Происхожденіе государственныхъ органовъ относится къ такой же отдаленной древности, какъ и происхожденіе самого государства. Но первоначально образованіе государственныхъ органовъ имѣло чисто фактическій характеръ. Строго правовой характеръ органы государства пріобрѣтаютъ лишь на болѣе высокой степени развитія государства.

Въ современномъ государствѣ органы многочисленны и широко развиты. Они раздѣляются на главные и второстепенные. Главными называются тѣ, безъ которыхъ существованіе государства невозможно. Только чрезъ посредство такихъ необходимыхъ и непосредственныхъ органовъ государство можетъ дѣйствовать. — Главные органы могутъ быть единоличными (напр., монархъ въ неограниченной монархіи) или коллегіальными (республики). Къ числу главныхъ органовъ относятся парламенты.

Второстепенными органами называются тѣ, которые подчинены главнымъ и отъ нихъ получаютъ свои полномочія. Они состоятъ или на государственной службѣ или служатъ по вольному найму.

[1]) Подробно этотъ вопросъ будетъ разсмотрѣнъ въ 14 лекціи.

Существуютъ еще другія менѣе существенныя дѣленія органовъ государства.

Если въ государствѣ имѣется нѣсколько главныхъ органовъ, то необходимо, чтобы законъ строго опредѣлялъ кругъ вѣдомства каждаго изъ нихъ, иначе между ними возникнетъ политическая борьба. Одновременное существованіе нѣсколькихъ главныхъ органовъ не препятствуетъ единству государства.

Но среди главныхъ органовъ всегда долженъ быть одинъ высшій, который приводитъ въ движеніе весь государственный механизмъ. Въ монархіяхъ такой высшій органъ — монархъ, въ республикахъ—народъ и избранные имъ президенты и парламенты.

Правовое положеніе государственныхъ органовъ.

Всякій органъ является представителемъ государства, но только въ предѣлахъ своего круга вѣдомства. Отдѣльныя лица, исполняющія обязанности органовъ государства, могутъ мѣняться и умирать, но самые органы остаются. Поэтому въ англійскихъ законахъ не говорится о смерти короля, а только о demissio regis vel coronae. Это положеніе выражено весьма характерно въ словахъ Бальдуса: Императоръ можетъ умереть, но самое достоинство и должность императора безсмертны.

Функціи государства.

13. Всѣ функціи государственной власти раздѣляются на три группы: законодательство, управленіе и судъ. Въ прежнее время судебныя и административныя власти смѣшивались. Впервые Монтескье въ своемъ сочиненіи Esprit des lois установилъ ученіе о трехъ самостоятельныхъ властяхъ—законодательной, исполнительной и судебной. Подъ исполнительной властью Монтескье разумѣлъ власть государства въ области внѣшнихъ отношеній (право войны и мира, посольское право, установленіе безопасности, предупрежденіе нашествій). Все управленіе у Монтескье сводится къ исполненію законовъ. Въ равновѣсіи трехъ властей Монтескье усматривалъ гарантію свободы. Впрочемъ, ученіе Монтескье о раздѣленіи властей есть не что иное какъ ученіе объ идеальномъ государствѣ. Дѣйствительно, государства ни въ его время, ни въ настоящее не представляютъ такого раздѣленія власти. Въ современномъ государствѣ власть едина, несмотря на различіе функцій.

Подраздѣленія указанныхъ трехъ функцій государственной власти зависятъ отъ многообразности формъ, въ которыхъ проявляется государство. Строгой классификаціи тутъ установить нельзя.

Законодательство создаетъ отвлеченныя юридическія правила, которыми регулируются отдѣльные случаи. Судъ примѣняетъ законъ къ спорнымъ вопросамъ. Управленіе рѣшаетъ разнообразныя задачи въ предѣлахъ права.

Кромѣ этихъ нормальныхъ функцій государственной власти имѣются чрезвычайныя (сюда относятся война, международныя мѣры принужденія, напр., мирныя блокады, борьба съ возстаніемъ и др.).

Сообразно различію функцій государственной власти, ея акты раздѣляются на законы, административныя распоряженія и судебныя рѣшенія. Законы и судебныя рѣшенія считаются актами государственной верховной власти. Что касается административныхъ рѣшеній, то они занимаютъ особое мѣсто. Въ то

время какъ законы и судебныя рѣшенія издаются и постановляются періодически, административная власть дѣйствуетъ постоянно, и объемъ ея дѣйствій весьма великъ. Въ административномъ порядкѣ подготовляются законопроекты, администрація также помогаетъ суду и обезпечиваетъ исполненіе его рѣшеній. Съ администраціи начинается дѣятельность всякаго государства; законодательство и судъ выдѣляются лишь впослѣдствіи изъ области администраціи. Слѣдовательно, управленіемъ называется вся дѣятельность государства за исключеніемъ дѣятельности законодательной и судебной власти.

По мѣрѣ развитія государственнаго права законодательная власть въ государствѣ пріобрѣтаетъ преобладающее значеніе, такъ что управленіе становится подзаконнымъ. Поэтому современное государство отличается строго юридическимъ характеромъ — въ немъ господствуетъ законъ, и управленіе и правосудіе отправляются согласно юридическимъ правиламъ. Въ этомъ отношеніи новѣйшіе авторитеты науки права въ Германіи (Моль, Шталь, Гнейстъ и другіе) ничего не прибавили къ ученію Платона и Аристотеля о государствѣ какъ такомъ союзѣ, въ которомъ господствующая роль принадлежитъ закону.

Однако, юридическій характеръ современнаго государства отнюдь не означаетъ, что вся дѣятельность государства совершается только на основаніи закона. Напротивъ, какъ законодательная, такъ и административная дѣятельность государства пользуется большой свободой, и только при этомъ условіи государство можетъ свободно развиваться. Направленіе государственной дѣятельности опредѣляется не закономъ, а политическими соображеніями.

Такъ, прежде всего вся область внѣшней политики государства отличается широкой свободой. То же слѣдуетъ сказать и про внутреннюю политику правительства, выражающуюся въ назначеніи должностныхъ лицъ, въ распоряженіи арміей, раздачѣ отличій и т. д. Вся область администраціи, требующая широкой инціативы отъ правительства, вполнѣ свободна. Даже въ судебной дѣятельности судья не можетъ ограничиться механическимъ подведеніемъ закона къ отдѣльнымъ случаямъ, онъ дѣйствуетъ свободно въ предѣлахъ закона.

Раздѣленіе государства.

14. Государство едино. Поэтому въ простѣйшемъ его видѣ всѣ государственныя учрежденія центральны, все государство проникнуто централизаціей. Типомъ такого централизованнаго государства было древне-греческое.

Ученіе о раздѣленіи государства или, иначе, о децентрализаціи начинаетъ развиваться лишь въ новѣйшее время, послѣ французской революціи. Развитіе понятія о децентрализованномъ государствѣ явилось результатомъ сознанія той истины, что значительными государствами невозможно или, по крайней мѣрѣ, весьма затруднительно управлять при помощи однихъ центральныхъ учрежденій. Такимъ образомъ въ новѣйшее время нормальнымъ типомъ государства признается государство децентрализованное. Размѣры децентрализаціи опредѣляются историческими и фактическими условіями.

Особою формою децентрализаціи является мѣстное самоуправленіе.

Самоуправленіе.

Подъ мѣстнымъ самоуправленіемъ разумѣется публичное управленіе лицъ, не состоящихъ на государственной службѣ. Такое самоуправленіе нисколько не нарушаетъ единства государства и вызывается мѣстными потребностями. Принципъ децентрализаціи можетъ быть примѣненъ ко всѣмъ функціямъ государственной власти, т. е. къ законодательству, администраціи и суду.

Децентрализація раздѣляется на административную и въ формѣ самоуправленія.

Децентрализація административная выражается въ двухъ типахъ: въ первомъ для отдѣльныхъ частей государства учреждены высшія учрежденія, во второмъ— надъ всѣми провинціальными учрежденіями стоитъ единое центральное правительство. Первая изъ этихъ системъ слагается исторически.

Вторая система считается нормальной и проявляется въ самыхъ разнообразныхъ формахъ.

Точно также и децентрализація въ видѣ самоуправленія въ разныхъ государствахъ проявляется въ разныхъ формахъ. Основнымъ типомъ самоуправляющихся союзовъ является община. Власть, принадлежащая общинѣ относительно ея членовъ, есть производная, а не первоначальная. Ея власть подчинена власти государства. Своей властью община заботится о средствахъ для своего существованія, но кромѣ того она играетъ извѣстную роль и въ государственной администраціи, исполняя порученныя ей правительствомъ функціи.

Кромѣ указанныхъ типовъ децентрализаціи существуетъ еще такъ называемая областная, которая находится въ извѣстномъ противорѣчіи съ принципомъ государственнаго единства. Всего нагляднѣе такая децентрализація выразилась въ государственномъ устройствѣ Австро-Венгріи, гдѣ отдѣльныя области пользуются политическимъ самоуправленіемъ и имѣютъ свои законодательные, судебные и административные органы.

ЛЕКЦІЯ ТРЕТЬЯ.

Соединенія государствъ.

Государственное соединеніе.

15. Подъ государственнымъ соединеніемъ разумѣется всякое длящееся юридическое отношеніе между нѣсколькими государствами. Въ обширномъ смыслѣ всѣ государства, образующія международный союзъ, составляютъ одно великое общеніе. Въ немъ различаются отдѣльныя группы государствъ (европейскихъ, американскихъ, восточно-азіатскихъ). Но эти соединенія имѣютъ общественный, а не юридическій характеръ. Юридическія же соединенія основаны на формальныхъ договорахъ между государствами. Договоры, соединяющіе разныя государства въ одно цѣлое, слѣдуетъ отличать отъ международныхъ договоровъ, которые заключаются независимыми государствами. Къ числу такихъ политическихъ соединеній не относятся также союзы, изученіе которыхъ относится къ области политики и

международнаго права. Государства, заключающія другъ съ другомъ международный союзъ, всегда независимы, тогда какъ государства, вступающія въ государственное соединеніе, такой независимости не имѣютъ.

Виды государственныхъ соединеній.

Прежде всего слѣдуетъ упомянуть о мнимыхъ соединеніяхъ государствъ. Типомъ такого соединенія можетъ служить соединеніе Англіи съ Канадой. Хотя de jure Канада считается колоніей Англіи, но связь ея съ метрополіей такъ слаба, а политическая автономія такъ обширна, что достаточно канадскому правительству установить конституціонный порядокъ назначенія генералъ-губернатора, чтобы немедленно превратиться въ союзное государство. Таково же положеніе С.-А. Штатовъ Австраліи, которые также считаются колоніей Англіи, а на самомъ дѣлѣ уже составляютъ союзное государство, подобное Сѣв.-Америк. Соединеннымъ Штатамъ. Обѣ эти группы государствъ находятся въ переходномъ состояніи на пути къ превращенію въ союзныя государства.

Кромѣ этихъ мнимыхъ соединеній имѣются весьма многочисленныя соединенія, основанныя на международной зависимости. Формы этихъ соединеній весьма разнообразны. Сюда относятся прежде всего многочисленные протектораты. Это новѣйшая форма, которою пользуются современныя культурныя государства для превращенія некультурныхъ государствъ въ свои колоніи. Въ Африкѣ множество такихъ туземныхъ государствъ сначала объявлялись подъ протекторатомъ европейскихъ державъ, потомъ постепенно превращались въ колоніи. Протекторатъ основанъ на формальномъ договорѣ, въ силу котораго одно государство принимаетъ на себя обязанность защищать другое отъ внѣшнихъ нападеній, взамѣнъ чего получаетъ право представлять это государство въ сношеніяхъ его со всѣми прочими. Какъ только государство, находящееся подъ протекторатомъ, т. е. подъ покровительствомъ другого, превращается въ его колонію, о соединеніи государствъ уже не можетъ быть рѣчи, такъ какъ колонія составляетъ лишь часть государства.

Государство, находящееся подъ покровительствомъ другого государства, можетъ подчиняться ему какъ въ сферѣ внутренней, такъ и внѣшней политики.

Въ иныхъ случаяхъ даже договоръ о присоединеніи не лишаетъ присоединенное государство извѣстной доли независимости. Такъ, напр., Пруссіи принадлежитъ все управленіе княжествомъ Вальдекъ, однако въ Вальдекѣ дѣйствительны не прусскіе законы, а мѣстные, и территорія этого княжества не составляетъ части прусской территоріи, и подданные Вальдекскаго князя не являются прусскими подданными. Такое отношеніе двухъ государствъ основано исключительно на существующемъ между ними договорѣ.

Государство можетъ находиться въ особыхъ отношеніяхъ къ другимъ государствамъ. Такія отношенія устанавливаются между независимымъ государствомъ съ одной стороны и зависимыми отъ него—съ другой. Первое государство называется сюзереннымъ, вторыя вассальными. Вассальныя государства могутъ пользоваться значительной долей самостоятельности въ области внутреннихъ дѣлъ, но въ сферѣ внѣшней политики подвергаются разнымъ стѣсненіямъ, платятъ

Институтъ Права № 72487

сюзеренному государству ежегодную дань и, въ случаѣ войны, обязаны поддерживать его своими силами. Такой типъ государственныхъ отношеній существовалъ съ глубокой древности и служилъ обычнымъ средствомъ для образованія крупныхъ государствъ. Изъ разряда покровительствуемыхъ государства постепенно переходили въ состояніе провинцій сюзереннаго государства. Таковы были отношенія Рима къ окружавшимъ его народамъ. Въ средніе вѣка образованію подобныхъ соединеній содѣйствовала феодальная система. Въ новѣйшее время къ такимъ соединеніямъ принадлежатъ отношенія Оттоманской Порты къ Болгаріи и къ разнымъ мусульманскимъ государствамъ, а также отношенія Индіи къ прилегающимъ къ ней странамъ.

Отличительнымъ признакомъ подобныхъ соединеній является ихъ неорганизованность. Никакихъ общихъ органовъ у государствъ, входящихъ въ составъ этихъ соединеній, нѣтъ. Сюзеренное государство господствуетъ надъ подданными вассальнаго государства при посредствѣ правительства вассальнаго государства. Вообще эти формы государственныхъ отношеній въ настоящее время считаются отжившими и вполнѣ ненормальными. Въ системѣ западно-европейскихъ государствъ они болѣе не примѣняются.

Личная унія. 16). Соединенія монархическихъ государствъ извѣстны въ видѣ личной и реальной уній. Если разныя государства соединены только одной личностью монарха и не имѣютъ болѣе никакихъ точекъ прикосновенія, то ихъ соединеніе будетъ личною уніею. Въ такой уніи фактъ соединенія при помощи личности одного монарха представляется совершенно случайнымъ, если же такое соединеніе юридически преднамѣренно, то получается унія реальная. Чаще всего случаи личной уніи бывали тогда, когда одно и то же лицо вступало на престолъ разныхъ государствъ, вслѣдствіе принадлежащихъ ему наслѣдственныхъ правъ. Такимъ образомъ, личность монарха иногда объединяла государства, не только не имѣвшія ничего общаго между собою, но и такія, интересы которыхъ прямо противоположны.

Личная унія прекращается, какъ только прекращается дѣйствіе случайнаго совпаденія въ одномъ и томъ же лицѣ правъ на разные престолы.

Такъ, напримѣръ, въ 1837 году прекратилась личная унія между Великобританіей и Ганновером. Въ Великобританіи на престолъ вступила королева Викторія, тогда какъ по ганноверскимъ законамъ женщины въ Ганноверѣ не могли царствовать. Въ силу тѣхъ же основаній, въ 1893 году прекратилась личная унія между Голландіей и Люксембургомъ. Личныя уніи болѣе интересны съ точки зрѣнія практической политики, чѣмъ въ юридическомъ отношеніи. Личная унія играла видную роль въ процессѣ образованія нѣкоторыхъ европейскихъ государствъ, напримѣръ, Австро-Венгріи, Испаніи, Великобританіи. Но исторія представляетъ также примѣры вреднаго вліянія личной уніи на государства. Такова, напримѣръ, была личная унія между Англіей и Ганновером.

Само собою разумѣется, что между государствами, соединенными личной уніей, не возможна война, такъ какъ было бы противно здравому смыслу, чтобы монархъ воевалъ противъ самого себя. Но мѣры принудительнаго характера не

военнаго свойства возможны и между государствами, составляющими личную унію. Новѣйшій примѣръ личной уніи представляетъ государство Конго, основанное въ 1885 году Берлинскою международною конференціею. Оно находится въ личной уніи съ королемъ Бельгійскимъ.

Реальная унія.

Реальная унія есть такой союзъ нѣсколькихъ государствъ, который основанъ на договорѣ между ними. Въ силу этого договора, государства, составляющія реальную унію, имѣютъ одного общаго монарха. Въ договорѣ могутъ быть указаны и другія общія для соединенныхъ государствъ учрежденія. Соглашеніе государствъ, устанавливающее реальную унію, есть единственное юридическое основаніе этого союза. Въ юридическомъ смыслѣ государства, составляющія реальную унію, совершенно независимы другъ отъ друга. Тѣмъ не менѣе, съ точки зрѣнія внѣшней политики и обороны отъ внѣшнихъ враговъ государства реальныя уніи разсматриваются, какъ одно цѣлое. Типичнымъ примѣромъ реальной уніи является современная Австро-Венгрія, какъ она установлена соглашеніемъ 1867 года. Въ этомъ государствѣ отдѣльные его члены, т. е. Австрія и Венгрія, во всѣхъ отношеніяхъ независимы другъ отъ друга. Исключеніемъ является установленное закономъ 1867 г. общее для обоихъ государствъ завѣдываніе внѣшней политикой, арміей и финансами.

Въ исторіи не много примѣровъ реальной уніи, это явленіе новаго времени.

Реальная унія есть прежде всего политическая сдѣлка, указывающая на то, что данныя государства, вслѣдствіе національныхъ разногласій или по другимъ причинамъ, не могли составить единаго государства.

Кромѣ Австро-Венгріи къ реальнымъ уніямъ слѣдуетъ причислить Швецію и Норвегію. Основаніемъ этого соединенія служитъ договоръ 1814 г. Въ силу этого трактата, королевство Норвегія было отдѣлено отъ Даніи и присоединено къ Швеціи на правахъ независимаго.

Союзъ государствъ.

Союзомъ государствъ (Staaten Bund, Confédération des États) называется основанное на соглашеніи постоянное соединеніе независимыхъ государствъ, имѣющее въ виду обезпечить какъ внѣшнюю и внутреннюю защиту, такъ и достигнуть другихъ цѣлей. Такой союзъ государствъ имѣетъ постоянную организацію. Этимъ свойствомъ союзъ государствъ отличается отъ обыкновенныхъ политическихъ союзовъ между государствами.

Въ союзѣ государствъ верховная власть каждаго государства не умаляется въ юридическомъ смыслѣ, но нѣкоторыя функціи власти обезпечиваются всѣми государствами совмѣстно. Къ числу этихъ функцій принадлежатъ: объявленіе войны и мира, заключеніе международныхъ договоровъ, право посольства. Союзъ государствъ имѣетъ особую союзную или федеральную власть. Она управляетъ дѣлами союза, но не есть государственная власть, ибо не имѣетъ средствъ принужденія относительно отдѣльныхъ членовъ союза. Союзное правительство не стоитъ во главѣ союза государствъ, иначе это былъ бы не союзъ государствъ, а союзное государство.

Но союзъ государствъ, какъ относительно другихъ государствъ, такъ и относительно своихъ собственныхъ членовъ, разсматривается, какъ единое цѣлое.

Союзъ государствъ не имѣетъ власти надъ подданными отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ его составъ. Союзнаго подданства не существуетъ, всѣ граждане считаются подданными каждаго изъ государствъ. Поэтому организація союза государствъ сама по себѣ не можетъ служить ручательствомъ за то, что его рѣшенія будутъ исполнены всѣми его членами. Если въ союзѣ государствъ какое-либо крупное государство не пожелаетъ исполнить воли всего союза, то прочія государства не въ состояніи принудить его силою къ такому исполненію. Такіе случаи нерѣдко бывали въ прежнемъ германскомъ союзѣ. Въ союзѣ государствъ могутъ быть общія законодательныя учрежденія (напримѣръ, въ нынѣшней германской имперіи рейхстагъ), могутъ быть общіе для всего союза армія и финансы. Но, пока на основаніи договора всѣ государства, составляющія союзъ, сохраняютъ независимость, до тѣхъ поръ общность нѣкоторыхъ учрежденій ни сколько не мѣшаетъ союзу сохранять его характеръ. Независимость отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ, есть самый существенный признакъ, по которому союзъ государствъ отличается отъ союзнаго государства. Если союзъ противорѣчитъ интересамъ отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ его составъ, то такой союзъ не имѣетъ смысла. Поэтому всѣмъ государствамъ принадлежитъ право выходить изъ союза (и, слѣдовательно, нарушить договоръ), какъ только окажется, что дальнѣйшее сохраненіе союза противно интересамъ государствъ.

Союзное государство.

Подъ союзнымъ государствомъ (Bundesstaat, état fédératif) разумѣется независимое государство, составленное изъ нѣсколькихъ государствъ. Въ этомъ государствѣ источникомъ государственной власти являются отдѣльныя государства, связанныя въ одно цѣлое. Такимъ образомъ, отдѣльныя государства участвуютъ въ общей власти и въ то же время сами подчинены союзной власти. Отдѣльныя государства, входящія въ составъ союзнаго государства, независимостью не пользуются, но они участвуютъ въ коллективной власти государства. Весь строй дѣятельности союзнаго государства основанъ на конституціи, въ которой указанъ и порядокъ возможныхъ измѣненій.

Въ союзномъ государствѣ территорія и населеніе отдѣльныхъ государствъ соединены въ одно неразрывное цѣлое. Это единый народъ въ единомъ государствѣ. Но отдѣльныя государства сами по себѣ имѣютъ рѣшительное вліяніе на ходъ всего управленія. Такъ, напримѣръ, въ конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ могутъ быть произведены измѣненія, если въ пользу таковыхъ выскажутся двѣ трети законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ. Затѣмъ, когда эти измѣненія приняты конгрессомъ, то право ихъ окончательнаго утвержденія принадлежитъ тѣмъ же парламентамъ отдѣльныхъ штатовъ въ размѣрѣ $^3/_4$ общаго числа ихъ членовъ. Въ Швейцаріи каждый кантонъ имѣетъ право законодательной инціативы, а пересмотръ конституціи вотируется большинствомъ кантоновъ вмѣстѣ съ большинствомъ гражданъ.

Многочисленность государствъ, составляющихъ союзное государство, не мѣ-

шаетъ ему быть единымъ государствомъ. Подобно всякому простому и единому государству, союзное государство властвуетъ надъ всей территоріей всѣхъ своихъ членовъ и осуществляетъ свою власть надъ всѣмъ населеніемъ непосредственно, а не такъ, какъ это дѣлается въ союзѣ государствъ.

Союзное государство основано на конституціи, а не на договорѣ Въ литературѣ государственнаго права до сихъ поръ не рѣшенъ вопросъ о томъ, считать ли германскую имперію союзомъ государствъ, или союзнымъ государствомъ; Іеллинекъ причисляетъ ее къ союзнымъ государствамъ, но врядъ ли это можно признать правильнымъ. Германская имперія есть союзъ государствъ, существованіе котораго основано на соглашеніи германскихъ государствъ и можетъ прекратиться по волѣ ихъ.

Въ союзномъ государствѣ всѣ его члены пользуются равноправностью. Уклоненія отъ этого общаго принципа должны быть указаны въ конституціи.

Союзной государственной власти принадлежатъ право и обязанность представлять государство во внѣшнихъ сношеніяхъ и рѣшать вопросъ о войнѣ и мирѣ. Союзное государство имѣетъ собственное войско и свое самостоятельное финансовое хозяйство. Учрежденія отдѣльныхъ государствъ или вовсе не подчинены союзной власти (напримѣръ, въ Соед. Штатахъ), или получаютъ отъ нея полномочія, такъ что сами являются посредственными органами союзной власти.

Союзное государство имѣетъ естественное стремленіе къ превращенію въ единое государство.

Изъ всѣхъ формъ соединенія государствъ союзное государство представляется самою устойчивою и наиболѣе способною къ всестороннему развитію. На американскомъ материкѣ союзное государство является въ настоящее время господствующей формой. Однако, считать союзное государство идеаломъ государственнаго устройства для европейскихъ государствъ, какъ, напримѣръ, полагаетъ Іеллинекъ, врядъ ли возможно. Идеаломъ европейскихъ государствъ было и осталось единое государство.

ЛЕКЦІЯ ЧЕТВЕРТАЯ.

Государственное право Россіи.

16). Россійская имперія есть неограниченная монархія. Сущность этой формы правленія состоитъ въ томъ, что въ ней верховная власть принадлежитъ одному монарху и ничѣмъ не ограничена. Изъ всѣхъ политическихъ формъ неограниченная монархія выражаетъ единство государственной воли въ наибольшей полнотѣ. Поэтому неограниченная монархія есть всестороннее выраженіе государственнаго единства. Воля государства, какъ юридическаго лица, въ неограниченной монархіи отожествляется съ волею монарха какъ физическаго лица. Въ этой монархіи единство государственной воли совершенно наглядно и естественно.

Кромѣ этого преимущества неограниченная монархія, какъ правильная форма правленія, основана на томъ принципѣ, что власть осуществляется монархомъ на основаніи закона. Этимъ признакомъ неограниченная монархія отличается отъ неправильныхъ формъ деспотіи и тираніи, въ которыхъ мѣсто закона занимаетъ произволъ. Такимъ образомъ, въ неограниченной монархіи въ видѣ господства закона проявляется высшій нравственный порядокъ.

По существу неограниченной монархіи государь является самодержцемъ т. е. имѣющимъ власть независимо отъ кого бы то ни было, не какъ уполномоченный, а по собственному праву. Такъ какъ верховная власть въ неограниченной монархіи независима, то монархъ считается получившимъ ее по божественному произволенію. Поэтому монархи титулуются „Божіею милостію“.

Статья 1 основныхъ законовъ Россійской имперіи гласитъ: „Императоръ Россійскій есть монархъ самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной Его власти не только за страхъ, но и за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ“. Въ этой статьѣ ясно указаны основныя свойства императорской власти: верховность, самодержавность и неограниченность.

Принципъ законности выраженъ въ статьѣ 47 основныхъ законовъ: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ“.

Самодержавіе составляетъ исконное начало русскаго государственнаго права. Но впервые названіе самодержца принялъ царь московскій Иванъ Третій. Со временъ Ивана Грознаго понятіе самодержавія понимается въ смыслѣ сосредоточенія въ рукахъ государя всей полноты государственной власти.

Государь осуществляетъ власть, на основаніи 47 ст., закономѣрно. Слѣдовательно, въ русскомъ государственномъ строѣ самодержавіе соединяется съ законностью. Это значитъ, что законъ, установленный волею императора, обязателенъ для него самого до тѣхъ поръ, пока не будетъ отмѣненъ въ законномъ порядкѣ.

Принципъ законности въ государственномъ правѣ Россіи установился постепенно въ силу естественнаго развитія государственной жизни.

Только при этомъ условіи монархическая власть можетъ быть сильною и твердою и внушаетъ гражданамъ нравственный долгъ повиновенія ей. Чувство законности можетъ развиться въ гражданахъ только въ томъ случаѣ, если сама державная власть будетъ показывать примѣръ уваженія къ праву.

Кромѣ того принципъ законности необходимъ для того, чтобы органы государственной власти при исполненіи своихъ функцій избѣгали произвола. Если бы эти органы стали дѣйствовать не по закону, а по собственному усмотрѣнію, то вмѣсто порядка въ государствѣ водворилась бы полная анархія.

Въ Россіи верховная власть подчиняется устанавливаемымъ ею, юридическимъ нормамъ, не будучи въ тоже время ограничена никакимъ правомъ. Власть остается во всей полнотѣ въ рукахъ государя, а въ основаніе всего государственнаго строя полагается законъ.

Въ отличіе отъ Россія, въ Западной Европѣ власть ограничивалась субъективными правами гражданъ. Поэтому тамъ государства сложились въ форму ограниченной монархіи.

Различіе это образовалось историческимъ путемъ. На западѣ Европы государственной власти пришлось вести неустанную борьбу съ сословіями. Въ Россіи сословій не было. Они явились лишь въ новѣйшее время, какъ искусственное созданіе самой государственной власти. Поэтому въ Россіи законность или правомѣрность является собственнымъ созданіемъ верховной власти, въ интересахъ установленія прочнаго порядка, а не результатомъ ограниченія, навязаннаго извнѣ. По той же причинѣ развитіе законности въ Россіи не сопровождалось одновременнымъ развитіемъ политическихъ правъ отдѣльныхъ гражданъ.

Въ Россіи вполнѣ обезпечено право собственности гражданъ, имѣется независимый судъ, самоуправленіе, но все это явилось совершенно самостоятельно отъ какихъ-либо политическихъ правъ.

Въ знаменитомъ „наказѣ“ Императрицы Екатерины II (Полн. собр. законовъ № 12949) политическая свобода опредѣлялась какъ, „спокойствіе духа, вытекающее изъ мнѣнія, которое каждый имѣетъ о своей безопасности“. Для того, чтобы граждане имѣли такую свободу, „наказъ“ выставлялъ требованіе: „правительство должно быть таково, чтобы одинъ гражданинъ не боялся другого, но всѣ боялись бы однихъ законовъ“. Изъ этихъ словъ видно, что въ Россіи государственная власть не только не уничтожаетъ личности отдѣльнаго гражданина, но ставитъ заботу о ней главной своей задачей. Гражданинъ подчиняется одному закону.

Законодательнымъ учрежденіемъ въ Россіи является государственный совѣтъ. Дѣла административныя сосредоточены въ комитетѣ министровъ. Законъ и указъ, т. е. область законодательства и управленія, по русскому праву, должны быть разграничены. Ст. 50 основныхъ законовъ гласитъ, что „всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ“. Такимъ образомъ отличительнымъ признакомъ закона слѣдуетъ считать тѣ Высочайшія повелѣнія, которыя предварительно разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ. Тѣ же Высочайшія повелѣнія, которыя не проходятъ черезъ государственный совѣтъ, называются указами и относятся къ области исполнительной власти или, иначе говоря, къ области управленія.

Это различеніе закона отъ указа само по себѣ недостаточно для обезпеченія законности. Поэтому необходимо еще отдѣленіе судебной власти отъ власти законодательной и исполнительной. Только независимая судебная власть можетъ разрѣшать спорные вопросы и въ томъ числѣ вопросъ о томъ, слѣдуетъ ли считать данное постановленіе закономъ или указомъ.

Отдѣленіе судебной власти отъ законодательства и управленія совершилось въ Россіи лишь по закону 1864 года.

Государственное единство.

17. Россія есть государство единое, т. е. она не есть ни союзъ государствъ, ни союзное государство. Съ теченіемъ времени русское правительство присоединяло къ своей государственной территоріи разныя государства, включая

ихъ въ составъ имперіи въ качествѣ провинцій. Нѣкоторыя изъ этихъ провинцій получили автономное устройство, что и дало поводъ инымъ юристамъ считать Россію союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ; такъ, напримѣръ, полагали, что до 1830 года Россія была соединена съ Царствомъ Польскимъ въ формѣ реальной уніи. Но судьба Царства Польскаго была установлена актами вѣнскаго конгресса, на которомъ поляки были признаны подданными (sujets respectifs) Пруссіи, Австріи и Россіи. Поляки Царства Польскаго были прямо названы русскими подданными. Послѣ событія 1863 года состоялось полное сліяніе польскихъ губерній съ русскими.

Точно также существуютъ разные взгляды на отношеніе Россіи къ Великому Княжеству Финляндскому. Нѣкоторые писатели считаютъ Финляндію въ реальной уніи съ Россіей, другіе считаютъ ее автономной провинціей, третьи подчиненнымъ государствомъ. Финляндія пользуется извѣстной автономіей, но тѣмъ не менѣе она не что иное, какъ присоединенная провинція. Поэтому ни о личной, ни о реальной уніи въ этомъ случаѣ нельзя говорить.

Статья 4 основныхъ законовъ говоритъ, что „съ Императорскимъ Всероссійскимъ престоломъ нераздѣльны суть престолы царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго“. Слѣдовательно, всѣ три престола (а не государства) составляютъ одинъ престолъ единаго государства.

Финляндія прежде принадлежала Швеціи на правахъ обыкновенной провинціи, которая не пользовалась никакой автономіей и своего сейма не имѣла.

Въ ст. 4 фридрихсгамскаго мирнаго трактата говорится объ уступкѣ Россіи нѣсколькихъ губерній, а не Финляндіи, какъ одного цѣлаго. „Губерніи эти, сказано въ фридрихсгамскомъ трактатѣ, будутъ отнынѣ состоять въ собственности и державномъ обладаніи Имперіи Россійской и къ ней навсегда присоединяются“.

Изъ этихъ постановленій ясно, что Финляндія не болѣе, какъ провинція Россіи, въ которой державная воля монарха можетъ устанавливать формы управленія по своему усмотрѣнію. Существующее въ Финляндіи особое устройство составляетъ фактъ, а не особое право Финляндіи.

Кромѣ царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго, вошедшихъ въ составъ Россійской Имперіи на правахъ провинцій, существуютъ еще разныя азіатскія государства, находящіяся подъ протекторатомъ Россіи.

Протекторатъ (покровительство) одного государства надъ другимъ основанъ на международномъ договорѣ. Въ силу этого договора, покровительствующее государство обязано оказывать поддержку и защиту покровительствуемому и за то имѣетъ право контроля надъ внѣшней политикой покровительствуемаго. Изъ этого слѣдуетъ, что первое государство относительно второго получаетъ права господства надъ зависимымъ государствомъ. Въ исторіи учрежденіе протектората обыкновенно является переходною ступенью къ превращенію зависимыхъ государствъ въ обыкновенныя провинціи. Такимъ путемъ къ Россіи было присоединено Грузинское царство въ 1801 году (договоръ о протекторатѣ былъ заключенъ кн. Но-

темкинымъ въ 1783 году). Послѣ присоединенія Грузіи въ ней оставлено было въ силѣ дѣйствіе уложенія царя Вахтанга (до 1870 года).

Въ настоящее время подъ протекторатомъ Россіи находятся ханства Хива и Бухара. Хива была занята русскими войсками въ 1873 году, причемъ надъ этимъ ханствомъ былъ установленъ русскій протекторатъ. Въ силу договора съ хивинскимъ ханомъ этотъ протекторатъ Россіи надъ Хивой выражается почти въ полномъ подчиненіи.

Протекторатъ Россіи надъ Бухарой установленъ въ 1873 году. Съ 1893 года въ Бухарѣ находится русскій президентъ. Бухарскій ханъ или эмиръ имѣетъ своего представителя въ Ташкентѣ.

ЛЕКЦІЯ ПЯТАЯ.

Права Государя въ Россіи.

18. Въ неограниченной монархіи, какова Россія, государь есть субъектъ верховной власти. Государственная власть по своему существу непрерывна, т. е. въ моментъ кончины одного ея представителя немедленно, въ силу закона, является его замѣститель. Наслѣдникъ престола тотчасъ же становится императоромъ, и всѣ граждане приносятъ ему присягу.

Порядокъ перехода государственной власти отъ одного лица къ другому называется преемствомъ. Въ исторіи Россіи преемство государственной власти проявлялось въ разныхъ формахъ. Таковы избраніе народомъ, наслѣдованіе по завѣщанію и наслѣдованіе по закону.

Такъ какъ государственная власть едина и нераздѣльна, то не можетъ быть дѣлима между наслѣдниками умершаго государя подобно частному имуществу. Законы о преемствѣ государственной власти опредѣляютъ общіе признаки, на основаніи которыхъ тотъ или другой изъ потомковъ императора можетъ получить власть. Таковыми общими признаками могутъ быть принадлежность лица къ тому или другому полу, къ той или другой религіи, и др.

Такъ какъ власть монарха основана на собственномъ его правѣ, а не на порученіи народномъ, то избирательныя монархіи сами по себѣ могутъ быть избирательными только по имени. Такова была старинная польская монархія, гдѣ король избирался только пожизненно. Въ истинной монархіи наслѣдственность государственной власти есть логическое послѣдствіе ея устройства. Поэтому избраніе монарха на престолъ всѣмъ народомъ возможно и необходимо только въ случаѣ прекращенія царствующей династіи. Такъ случилось въ Россіи послѣ смерти послѣдняго изъ царей Рюрикова дома. Въ монархіи наслѣдованіе по завѣщанію столь же мало удовлетворительно, какъ и избраніе. Такая форма на-

слѣдованія престола даетъ возможность монарху выбирать между нѣсколькими лицами, отъ чего въ странѣ происходятъ вредныя для государства интриги и борьба партій. Эта система ведетъ къ такъ называемымъ дворцовымъ переворотамъ.

Поэтому въ современныхъ монархіяхъ, какъ равно и въ Россіи, установилось избраніе по закону. Въ силу этой системы, власть наслѣдуется только въ опредѣленной династіи, т. е. въ извѣстной совокупности лицъ, связанныхъ другъ съ другомъ узами кровнаго родства. Въ законѣ точно указывается, кто именно изъ этой династіи имѣетъ право на престолъ. Порядокъ престолонаслѣдія опредѣляется по праву первородства, т. е. престолъ переходитъ къ старшему лицу въ старшей линіи. Въ силу этого начала, если наслѣдникъ престола умретъ при жизни царствующаго монарха, то престолъ переходитъ къ его дѣтямъ. Это право называется правомъ заступленія.

Въ Россіи нынѣшняя система престолонаслѣдія установлена статьями 3—17 основныхъ законовъ, которые основаны на актѣ 7 апрѣля 1797 года, изданномъ императоромъ Павломъ. Этотъ актъ былъ обнародованъ, какъ законъ (П, С. З. № 17910).

Но до установленія этой системы престолонаслѣдія въ Россіи существовали другія системы. Такъ, въ періодъ удѣльно-вѣчевой преобладала форма избранія князей, хотя одновременно были случаи наслѣдованія по завѣщанію и по закону. Въ періодъ московскій стала постепенно слагаться система престолонаслѣдія по нисходящей линіи. Благодаря умѣлому пользованію духовными грамотами, московскіе князья постепенно сокращали число удѣловъ и сосредоточивали власть въ своихъ рукахъ.

Со времени царя Ивана Третьяго начало единодержавія утвердилось прочно въ государственномъ правѣ Россіи. По смерти царя Ѳеодора Ивановича прекратилась династія Рюрика, и земскій соборъ 1598 г. избралъ царемъ Бориса Годунова. Послѣ Годунова царствовалъ Димитрій Самозванецъ, и наступило смутное время. Въ 1613 году, по освобожденіи Москвы отъ поляковъ, на престолъ была избрана династія Романовыхъ. Въ 1682 г. были провозглашены царями сыновья царя Алексѣя Михайловича, Иванъ и Петръ, а за ихъ малолѣтствомъ управленіе царствомъ было ввѣрено ихъ сестрѣ, царевнѣ Софьѣ. Въ 1696 г. царь Петръ началъ царствовать единолично.

Петръ Великій, недовольный своимъ старшимъ сыномъ, обратился къ системѣ наслѣдованія по завѣщанію (манифестъ 1722 г.). Причины, почему преобразователь Россіи остановился на этой системѣ, изложены по его порученію Ѳеофаномъ Прокоповичемъ въ книгѣ „Правда воли Монаршей“. Эта книга включена въ полное собраніе законовъ (№ 4870). Преемство по завѣщанію въ этой книгѣ оправдывается съ точки зрѣнія государственной пользы. Но самъ Петръ скончался, не успѣвъ оставить завѣщанія. Послѣ кончины Петра престолъ занимается послѣдовательно нѣсколькими императрицами (супруга его Екатерина I, дочь его Анна Петровна, дочь царевича Ивана Алексѣевича Анна Ивановна.

По смерти Анны Ивановны престолъ перешелъ по завѣщанію къ ея двоюродному внуку Ивану Антоновичу, за малолѣтствомъ котораго управленіе было ввѣрено его матери Аннѣ Леопольдовнѣ. Это регентство было прекращено государственнымъ переворотомъ, совершеннымъ второю дочерью Петра Елизаветою Петровною (1741 г.). Императрица Елизавета Петровна манифестомъ 1742 г. объявила наслѣдникомъ сына Анны Петровны, который въ 1761 г. вступилъ на престолъ подъ именемъ Петра III. Въ 1762 г. новый государственный переворотъ отдалъ власть въ руки императрицы Екатерины II, супруги Петра III.

Сынъ императрицы Екатерины, Павелъ Петровичъ, еще въ званіи наслѣдника престола въ 1788 г. составилъ духовное завѣщаніе, въ которомъ опредѣлилъ порядокъ преемства престола. 7 апрѣля 1797 г., въ день коронаціи Павла, это завѣщаніе получило силу основного закона.

Ст. 3 основныхъ законовъ гласитъ: „Императорскій Всероссійскій престолъ есть наслѣдственный въ нынѣ благополучно царствующемъ Императорскомъ домѣ". Въ ст. 17 основныхъ законовъ сказано: „Императоръ или Императрица, престолъ наслѣдующіе, при вступленіи на оный и миропомазаніи, обязуются свято наблюдать законы о наслѣдіи престола". Въ актѣ 1797 г. выставлено требованіе, чтобы наслѣдникъ былъ назначенъ „всегда закономъ самимъ". Членами царствующаго дома, имѣющими право на престолъ, считаются лица, происшедшія отъ императорской крови въ законномъ бракѣ. Для законности браковъ членовъ императорскаго дома требуются слѣдующія условія:

1) Согласіе царствующаго императора. Поэтому дѣти, происшедшія отъ законнаго брака, но не дозволеннаго императоромъ, правами на наслѣдованіе престола не пользуются.

2) Бракъ долженъ быть совершенъ съ лицомъ *равнороднымъ*, т. е. такимъ, которое принадлежитъ къ одному изъ царствующихъ или владѣтельныхъ домовъ. Дѣти, рожденныя отъ брака съ лицомъ не равнороднымъ, не имѣютъ права на престолъ.

Престолы Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго считаются нераздѣльными съ русскимъ императорскимъ престоломъ. Въ силу 13 и 41 статей основныхъ законовъ, право на престолъ обусловлено исповѣданіемъ православной вѣры. При престолонаслѣдіи мужской полъ предпочитается женскому.

Женское поколѣніе допускается къ наслѣдованію престола только за пресѣченіемъ послѣдняго мужского поколѣнія (ст. 5 основныхъ законовъ).

Наслѣдованіе въ мужскихъ поколѣніяхъ совершается по праву первородства въ нисходящей линіи послѣдняго царствовавшаго Императора. Поэтому прежде всего наслѣдуетъ престолъ старшій сынъ императора и все его мужское поколѣніе. За пресѣченіемъ этого поколѣнія, наслѣдство переходитъ въ родъ второго сына императора и т. д. (ст. 5—7). Если прекратятся всѣ мужскія поколѣнія, то престолъ переходитъ прежде всего въ женское поколѣніе послѣднецарствовавшаго императора, потомъ въ женское поколѣніе старшаго сына импе-

ратора-родоначальника, потомъ второго и т. д., затѣмъ въ мужское поколѣніе старшей дочери императора-родоначальника, потомъ въ женское и т. д. (ст. 8—11).

Отреченіе отъ престола допускается, если отъ этого не возникнетъ затрудненій въ наслѣдованіи престола. Когда отреченіе обнародовано въ формѣ закона, то считается безвозвратнымъ (ст. 15—16).

Начало новаго царствованія считается со дня кончины прежняго императора. О восшествіи на престолъ возвѣщается манифестомъ къ народу. Въ манифестѣ указывается и наслѣдникъ престола.

По изданіи манифеста, всѣ подданные приводятся къ присягѣ. Присягаютъ императору и его наслѣднику только подданные мужского пола, достигшіе 12-лѣтняго возраста, каждый по обрядамъ своей вѣры. Надъ императоромъ совершается церковный обрядъ коронованія и миропомазанія, о чемъ возвѣщается особымъ манифестомъ. Коронованіе совершается въ московскомъ Успенскомъ соборѣ, въ присутствіи высшихъ государственныхъ властей и сословій. Во время обряда императоръ произноситъ вслухъ символъ вѣры. Коронованіе на престолъ царей польскихъ заключается въ томъ же обрядѣ (ст. 36 основн. зак.).

Совершеннолѣтіе государей обоего пола по русскому праву опредѣляется въ 16 лѣтъ. Если императоръ вступаетъ на престолъ несовершеннолѣтнимъ, то для попеченія о его особѣ назначается опека, а для управленія государствомъ регенство. Опека и регенство назначаются по закону въ томъ случаѣ, если императоръ не оставилъ завѣщанія. По закону опекунъ и правитель соединяются въ одномъ лицѣ, но императоръ въ завѣщаніи можетъ назначить двухъ лицъ. По закону при правителѣ (регентѣ) назначается совѣтъ изъ особъ первыхъ двухъ классовъ. Но императоръ можетъ сдѣлать иное распоряженіе (ст. 30 основн. законовъ).

Право на попечительство и на регенство имѣютъ прежде всего родители императора (но не вотчимъ и мачиха), затѣмъ ближайшіе къ наслѣдованію престола родственники (обоего пола).

Особыя преимущества, которыми пользуется государь, распространяются и на всю Императорскую фамилію. Учрежденіе о правахъ Императорской фамиліи, изданное 5 апрѣля 1797 года императоромъ Павломъ, было измѣнено въ 1886 году въ царствованіе императора Александра III. Преимущество членовъ Императорской фамиліи состоятъ въ правѣ на титулъ, гербъ, ордена, на содержаніе, на особую охрану.

Титулы различаются, смотря по степени близости родства къ императору и правами на престолонаслѣдіе. Такъ, наслѣдникъ престола именуется Великимъ Княземъ и Его Императорскимъ Высочествомъ. Тѣ же титулы присвоены супругѣ Наслѣдника. Тѣ же титулы имѣютъ дѣти, братья, сестры и внуки (въ мужскихъ поколѣніяхъ) императора (ст. 21). Правнуки императора имѣютъ титулъ Князя и Высочества. (ст. 22), и младшія дѣти правнуковъ имѣютъ званіе Князя и титулъ Свѣтлости.

Различіе въ титулахъ обусловливаетъ и различіе въ правахъ на гербъ,

ордена и содержаніе. Только въ гербѣ великихъ князей помѣщается московскій гербъ на груди орла. Только великіе князья при крещеніи получаютъ ордена св. Андрея Первозваннаго, св. Александра Невскаго, Бѣлаго Орла и св. Анны и св. Станислава 1-ой степени, а великія княжны орденъ св. Екатерины. Князья и княжны, имѣющіе титулъ Высочества, получаютъ эти ордена лишь по достиженіи совершеннолѣтія, князья и княжны съ титуломъ свѣтлости получаютъ эти ордена на общемъ основаніи.

Содержаніе членамъ Императорской фамиліи назначается частью изъ суммъ государственнаго казначейства, частью изъ суммъ удѣльнаго вѣдомства. Изъ государственнаго казначейства идетъ содержаніе всѣмъ дѣтямъ императора и наслѣдника, но только до совершеннолѣтія или до брака. Всѣмъ прочимъ членамъ царской фамиліи содержаніе идетъ изъ удѣльныхъ суммъ, образованныхъ спеціально на ту потребность императоромъ Павломъ.

Императрица получаетъ 200.000 р. въ годъ и содержаніе ея двора. Наслѣдникъ—100.000 и содержаніе двора.

Кромѣ того, всѣ члены царской фамиліи имѣютъ право на особую уголовную охрану. Ихъ жизнь, свобода, здоровье и честь охраняются особенно строгими уголовными наказаніями. Преступленія противъ нихъ отнесены къ числу государственныхъ.

Всѣ члены царствующаго дома, несмотря на присвоенныя имъ преимущества, считаются подданными императора и обязываются особымъ повиновеніемъ и преданностью императору, какъ главѣ всего царствующаго дома. Въ случаѣ неповиновенія, императоръ всегда можетъ лишить того или другого члена своей фамиліи принадлежащихъ ему правъ. Ст. 96 учрежденія Императорской фамиліи гласитъ: „Ненарушимымъ залогомъ всѣхъ данныхъ каждому члену Императорскаго дома преимуществъ постановляется миролюбивое обращеніе и храненіе семейной тишины и согласія“.

Права и преимущества верховной власти.

19. Подъ правами верховной власти разумѣются главные атрибуты верховной власти вообще, подъ преимуществами—такія права, которыя исключительно принадлежатъ неограниченному монарху.

Въ Россіи права верховной власти во всемъ ихъ объемѣ принадлежатъ государю, но не всѣ осуществляются имъ непосредственно. Существуютъ посредствующія власти, которыя дѣйствуютъ именемъ государя, но самостоятельно въ кругу предоставленныхъ имъ дѣлъ. Присутствіе въ монархіи такихъ подчиненныхъ властей необходимо и съ точки зрѣнія отдѣленія властей (séparation des pouvoirs), которое не совсѣмъ вѣрно названо раздѣленіемъ властей.

Функцій государственной власти три: законодательство, администрація или управленіе и судъ. Одинъ монархъ не можетъ непосредственно вѣдать всѣ функціи государственной власти. Поэтому и въ Россіи имѣются подзаконные органы, вѣдающіе подъ своей отвѣтственностью дѣла управленія и судебныя.

Въ Россіи уже со временъ Петра Великаго верховная власть устраняетъ себя отъ выполненія обязанностей правосудія. Въ учрежденіи министерствъ

(1811 г.), этотъ принципъ выраженъ въ слѣдующихъ словахъ: „власть судебная, во всемъ ея пространствѣ, принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ“. Окончательное отдѣленіе суда отъ административной власти совершилось лишь послѣ изданія судебныхъ уставовъ императора Александра II въ 1864 году.

Въ силу основныхъ законовъ имперіи, управленіе (администрація) раздѣляется на верховное (въ которомъ императорская власть дѣйствуетъ непосредственно) и подчиненное, осуществляемое отдѣльными лицами и учрежденіями.

Непосредственная дѣятельность верховной власти необходима, когда какой-либо отдѣльный вопросъ не можетъ быть разрѣшенъ на основаніи существующихъ законовъ, или когда надо измѣнить законъ. Всѣ же вопросы, касающіеся суда и управленія и достаточно опредѣленные законами, относятся къ области вѣдѣнія подчиненныхъ властей.

Прежде всего власть императора дѣйствуетъ непосредственно въ законодательствѣ. Ст. 51 основн. законовъ постановляетъ: „Никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона, и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія самодержавной власти“.

Подъ именемъ законодательной дѣятельности русскіе основные законы разумѣютъ не только изданіе или отмѣну, но и дополненіе и разъясненіе законовъ въ законодательномъ порядкѣ (основн. зак. ст. 55, 57).

Но кромѣ законодательной дѣятельности имѣются еще такія мѣры, которыя могутъ быть принимаемы только верховною властью непосредственно. Такъ, только императоръ можетъ налагать на гражданъ общія подати и повинности. Подобнаго рода акты требуютъ собственноручной подписи императора.

Точно также непосредственной власти государя принадлежитъ утвержденіе государственнаго бюджета доходовъ и расходовъ и общихъ штатовъ разныхъ установленій, отчужденіе государственныхъ имуществъ, отчужденіе частной собственности на общественную пользу.

Государю принадлежитъ высшее и непосредственное завѣдываніе внѣшними дѣлами государства и высшее командованіе войсками.

Отъ государя, какъ высшаго источника всѣхъ почестей, зависитъ возведеніе въ дворянское достоинство и пожалованіе наслѣдственныхъ титуловъ (княжескаго, графскаго и баронскаго) и пожалованіе разныхъ отличій и наградъ на государственной службѣ. Отъ государя зависитъ пожалованіе привиллегій разнымъ компаніямъ.

Въ области правосудія, отправляемаго самостоятельно судебными мѣстами имперіи, монарху принадлежитъ право помилованія и смягченія наказанія. Помилованіе есть актъ монаршаго милосердія, которымъ отмѣняется примѣненіе закона къ данному лицу, и потому можетъ принадлежать лишь верховной власти, поставленной въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ выше закона. Кромѣ того, монарху принадлежитъ право утвержденія нѣкоторыхъ особенно важныхъ судебныхъ приговоровъ. Высочайшаго утвержденія требуютъ судебные приговоры о лишеніи всѣхъ или особенныхъ правъ состоянія дворянъ, чиновниковъ, священнослужи-

телей и лицъ, имѣющихъ ордена. Высочайшее утвержденіе въ этихъ случаяхъ необходимо, такъ какъ подчиненныя власти не могутъ лишать гражданъ того, что пожаловано верховною властью. Въ иныхъ случаяхъ и судебное преслѣдованіе можетъ быть начато не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія. Таковы преступленія по должности, совершенныя чинами первыхъ трехъ классовъ, которые назначаются по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію.

Осужденные судомъ могутъ просить государя о помилованіи или смягченіи наказанія (ст. 17 временныхъ правилъ о порядкѣ принятія прошеній и жалобъ на Высочайшее имя. Изд. 1886 г.).

Въ области управленія монархъ указываетъ образъ исполненія закона или изъясняетъ его смыслъ посредствомъ Высочайшихъ повелѣній, разрѣшаетъ недоразумѣнія по вопросамъ, поступающимъ на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ комитетъ министровъ, если спорный вопросъ не можетъ быть разрѣшенъ на основаніи существующихъ законовъ и въ то же время превышаетъ полномочія министровъ (въ противномъ случаѣ спорные вопросы этого рода разрѣшаются сенатомъ).

Разрѣшеніе верховной власти требуется для принятія чрезвычайныхъ общихъ мѣръ въ исключительныхъ случаяхъ.

Административныя взысканія наложенныя на лицъ, занимающихъ особенно важныя мѣста, могутъ быть приведены въ исполненіе только съ Высочайшаго утвержденія.

Относительно православной церкви императору принадлежитъ право „защиты и храненія догматовъ господствующей вѣры, блюстительства правовѣрія и всякаго въ церкви святой благочинія“. Императоръ (ст. 42 основ. зак.) охраняетъ неприкосновенность и неизмѣнность догматовъ вѣры.

Въ силу основныхъ законовъ, всѣ иновѣрцы, какъ христіане такъ и нехристіане, въ Россіи пользуются свободнымъ отправленіемъ ихъ вѣры и богослуженія. Государственная власть въ вѣроисповѣдныя дѣла не вмѣшивается, но въ управленіи православной церковью дѣйствуетъ чрезъ святѣйшій правительствующій Синодъ, ею учрежденный. Св. Синодъ дѣйствуетъ при управленіи церковью подъ надзоромъ состоящаго при немъ оберъ-прокурора.

Преимущества верховной власти.

Преимущества (прерогативы) верховной власти въ Россіи имѣютъ цѣлью поставить монарха выше всѣхъ въ государствѣ.

Особа монарха изъята отъ дѣйствія общихъ законовъ государства.

Монархъ пользуется усиленной уголовной защитой, и за покушеніе на жизнь, здоровье и честь монарха полагаются болѣе строгія наказанія, чѣмъ за такія же преступленія противъ другихъ лицъ.

Содержаніе императору назначается изъ государственныхъ средствъ. Размѣръ его опредѣляется въ росписи государственныхъ расходовъ, которая разсматривается въ государственномъ совѣтѣ и утверждается верховной властью. Расходованіе суммъ по придворному вѣдомству общему контролю не подлежитъ.

Монархъ въ Россіи пользуется титуломъ Императора и Императорскаго Величества.

Сначала русскіе государи назывались великими князьями, затѣмъ въ московскій періодъ—царями и, наконецъ, съ 1721 г.—императорами.

Русскій императорскій титулъ начинается словами: „Божіею милостію“ для показанія того, что императоръ въ своихъ правахъ не зависитъ ни отъ кого на землѣ. Въ титулѣ перечисляются всѣ земли, находящіяся подъ державою русскаго государя (ст. 37 основн. зак.). Титулъ имѣетъ три разныхъ формы: полную, среднюю и краткую. Полный титулъ употребляется лишь въ чрезвычайныхъ случаяхъ. Обыкновенный же краткій титулъ: „Божіею Милостію Мы, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, царь Польскій, Великій князь Финляндскій, и прочая“ и прочая“ (основ. зак. ст. 38).

Императорскій гербъ есть знакъ или символъ государства. Въ немъ соединены византійскій гербъ—двуглавый орелъ и московскій гербъ—св. Побѣдоносецъ Георгій, поражающій змія. Византійскій гербъ былъ принятъ царемъ Иваномъ III послѣ брака его съ Софіею Палеологъ, племянницею послѣдняго византійскаго императора.

Государственное знамя черно-желто-бѣлаго цвѣта.

Русскій національный флагъ трехцвѣтный: синій, красный и бѣлый.

ЛЕКЦІЯ ШЕСТАЯ.

20. На основаніи 1 статьи 9 тома свода законовъ, населеніе Россійской имперіи раздѣляется на три отдѣла: 1) на природныхъ подданныхъ, 2) на инородцевъ, 3) на иностранцевъ.

Подданствомъ называется совокупность отношеній, которыми данное лицо связывается исключительно съ однимъ государствомъ. Можно быть подданнымъ только одного государства, а не двухъ или болѣе одновременно.

Подъ природными русскими подданными разумѣются лица, принадлежащія къ одному изъ четырехъ государственныхъ сословій: дворянству, духовенству, городскимъ обывателямъ и сельскимъ обывателямъ.

Къ инородцамъ относятся: сибирскіе инородцы вообще и киргизы въ особенности, самоѣды, калмыки, ордынцы закаспійскаго края и евреи.

Иностранцами считаются подданные другихъ государствъ.

Природные подданные вполнѣ подчиняются законамъ имперіи и пользуются всѣми правами гражданскими и политическими. Иностранцы, проживающіе въ Россіи, пользуются лишь гражданскими правами и подчиняются нѣкоторымъ законамъ.

Права русскаго подданства пріобрѣтаются: путемъ рожденія, путемъ брака и натурализаціей (или укорененіемъ).

Сословія. Подъ именемъ сословій разумѣются отдѣльныя группы подданныхъ, между которыми законъ установилъ наслѣдственныя различія. Въ древней Россіи сословій не было. Они появились лишь въ царскій періодъ. Приблизительно со времени царя Ивана III началось закрѣпощеніе служилыхъ классовъ народа. Служилые люди стали получать помѣстья, съ которыхъ должны были отбывать государеву службу. Рядомъ съ этимъ служилымъ сословіемъ образовались другія, платившія подати съ земли, торговъ и промысловъ. Приблизительно къ началу XVII-го столѣтія городскіе и сельскіе жители уже были прикрѣплены къ своимъ земельнымъ участкамъ, съ которыхъ отбывали подати въ пользу казны. Одновременно съ установленіемъ государственнаго крѣпостного права слагалось и частное крѣпостное право.

Духовное сословіе въ древней Россіи не было наслѣдственнымъ. Но, по мѣрѣ того, какъ другія сословія закрѣпощались, и въ духовенствѣ явилось стремленіе обособиться въ отдѣльную общественную группу. Особенное вліяніе на развитіе сословій въ Россіи имѣла введенная Петромъ Великимъ подушная подать. Ревизія 1719 года установила различіе между податными и неподатными классами населенія. Введеніе въ 1722 году табели о рангахъ расширило доступъ военнымъ офицерамъ и чиновникамъ въ дворянское сословіе. Въ то же время дворяне получили рядъ различныхъ преимуществъ. Съ 1762 года всѣ разряды служилаго сословія были объединены подъ названіемъ шляхетства и благородства. Дворянамъ даны были гербы. Съ того же времени начинается пожалованіе титуловъ княжескаго, графскаго и баронскаго. Со времени Петра Великаго подтверждается исключительное право дворянъ владѣть крѣпостными крестьянами. При императрицѣ Екатеринѣ II дворянское сословіе окончательно сложилось въ привилегированную общественную группу. Въ силу жалованной грамоты дворянству, оно было освобождено отъ служебной повинности, отъ личныхъ податей и квартирной повинности, отъ тѣлеснаго наказанія. Всѣ привиллегіи дворянства были объявлены наслѣдственными. Дворянскому сословію было присвоено особое свойство сословной чести, возвышавшее его надъ прочими сословіями.

Сословіе городскихъ обывателей получило при Екатеринѣ нѣкоторыя изъ дворянскихъ привиллегій. Екатерина II думала создать изъ этого сословія среднее сословіе, какъ оно сложилось въ западной Европѣ. Въ „наказѣ“ 1767 г. этому сословію усваивалось особое свойство—добронравіе и трудолюбіе, а къ городскимъ занятіямъ и промысламъ были отнесены художества, науки, торговля и ремесла. Городовое положеніе 1785 года установило права городского сословія.

Подъ городскими обывателями это положеніе разумѣетъ природныхъ городскихъ жителей, имѣющихъ недвижимое имущество. Такимъ образомъ, создана была городская община. Городскіе обыватели раздѣлялись на купцовъ, которые, смотря по капиталу, записывались въ гильдіи, и на ремесленниковъ, записанныхъ въ цехи. Кромѣ того, былъ еще особый разрядъ городскихъ обывателей подъ названіемъ именитыхъ гражданъ. Низшій разрядъ городскихъ обывателей назывался посадскими людьми. Впослѣдствіи изъ этихъ посадскихъ образовалось особое со-

словіе мѣщанъ. Такимъ образомъ, все городское населеніе подраздѣлялось на 4 разряда:

1) Именитые граждане 2) гильдейскіе купцы, 3) цеховые ремесленники и 4) посадскіе или мѣщане.

Крестьянское сословіе въ XVIII столѣтіи жило подъ крѣпостнымъ правомъ. Это крѣпостное право раздѣлялось на разные разряды, смотря по тому, на чьихъ земляхъ сидѣли крестьяне. Такъ, были крестьяне дворцовые, государственные, монастырскіе, помѣщичьи, и т. д. Положеніе крѣпостныхъ крестьянъ при Петрѣ Великомъ стало хуже, чѣмъ было въ царскій періодъ, такъ какъ они были приравнены къ безправнымъ холопамъ. Всѣмъ крестьянамъ было запрещено покупать недвижимыя имѣнія и обязываться векселями. Въ 1747 г. помѣщикамъ было разрѣшено продавать своихъ крестьянъ въ рекруты, а въ 1760 г. разрѣшено ссылать ихъ на поселеніе въ Сибирь, а въ 1765 г. даже въ каторжныя работы. Въ 1767 г. крестьянамъ было воспрещено подавать жалобы на помѣщиковъ. Въ знаменитой Екатерининской комиссіи 1767 г. для составленія новаго уложенія огромное большинство членовъ было противъ какого бы то ни было облегченія тяжелаго положенія крѣпостныхъ.

Дѣйствительныя мѣры противъ произвола помѣщичьей власти начались съ восшествія на престолъ императора Павла. Манифестомъ 5 апрѣля 1797 г. онъ воспретилъ принуждать крестьянъ къ работамъ въ воскресные дни. Остальные дни раздѣлялись поровну: три дня крестьянинъ долженъ былъ работать на помѣщика и три дня на себя. При Александрѣ I, въ 1803 г., вышелъ указъ о свободныхъ земледѣльцахъ, изданный по поводу просьбы графа Румянцева объ освобожденіи его крестьянъ по договору съ ними. Однако, у графа Румянцева нашлось очень мало подражателей: до 1855 года этимъ правомъ воспользовались только около 300 помѣщиковъ и было освобождено всего около 115.000 крестьянъ. Въ 1819 г. послѣдовало освобожденіе крестьянъ въ остзейскомъ краѣ, но безъ земли. Въ 1817 г. были изданы правила о наложеніи опеки на помѣщиковъ, которые жестоко обращаются съ крестьянами. Въ царствованіе императора Николая I также издавались законы противъ жестокаго обращенія помѣщиковъ съ крестьянами. Въ то же царствованіе было учреждено шесть негласныхъ комитетовъ, въ которыхъ обсуждался вопросъ о положеніи крѣпостныхъ.

При Николаѣ I было улучшено положеніе государственныхъ крестьянъ. Въ 1841 г. было запрещено продавать крестьянъ отдѣльно отъ семействъ, а въ 1843 г. безъ земли. Въ 1847 г. крестьянамъ имѣній, продававшихся съ публичнаго торга, было предоставлено право выкупа и приписки къ государственнымъ крестьянамъ. Въ 1848 г. крестьянамъ было предоставлено право покупать, съ согласія ихъ помѣщиковъ, недвижимыя имущества въ собственность.

Императоръ Александръ II въ 1856 г. въ Москвѣ объявилъ дворянамъ о своемъ намѣреніи упразднить крѣпостное право. Въ слѣдующемъ году былъ назначенъ особый комитетъ по крестьянскому дѣлу подъ предсѣдательствомъ самого государя.

Затѣмъ были назначены губернскіе комитеты для подготовленія крестьянской реформы. Работы этихъ комитетовъ были разсмотрѣны въ главномъ комитетѣ въ 1858 г. подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя. Въ слѣдующемъ году были назначены редакціонныя комиссіи подъ предсѣдательствомъ искренняго поборника реформы Ростовцева. Работы комиссій были затѣмъ разсмотрѣны въ главномъ комитетѣ подъ предсѣдательствомъ великаго князя Константина Николаевича. По разсмотрѣніи окончательнаго проекта въ государственномъ совѣтѣ, въ достопамятный день 19 февраля 1861 г. императоръ Александръ подписалъ манифестъ объ освобожденіи крестьянъ.

Духовенство въ Россіи раздѣляется: на монашествующее или черное и на приходское или бѣлое. Въ 1723 г. Петръ Великій издалъ указъ о воспрещеніи принятія въ монастыри лицъ всѣхъ сословій. Если бы этотъ указъ былъ исполненъ то въ Россіи вовсе не осталось бы монастырей.

Что касается бѣлаго духовенства, то назначеніе на духовныя должност, къ концу XVIII вѣка утратило выборный характеръ. Священнослужители назначались по усмотрѣнію епархіальнаго начальства. Такъ, на практикѣ установилась наслѣдственность при замѣщеніи священническихъ мѣстъ. При Екатеринѣ II положеніе духовенства опредѣлилось въ смыслѣ привиллегированнаго. Оно поставлено непосредственно послѣ дворянскаго.

По дѣйствующему праву дворянство въ Россіи раздѣляется на потомственное и личное. Потомственное дворянство, по словамъ 15 статьи девятаго тома свода законовъ, „есть слѣдствіе, истекающее изъ качествъ и добродѣтели начальствовавшихъ въ древности мужей, чѣмъ, обращая самую службу въ заслугу пріобрѣли потомству своему нарицаніе благородное“. **Дворянство.**

Вторая часть этой статьи гласитъ, что благородными называются всѣ тѣ, кои или отъ предковъ благородныхъ рождены или монархомъ симъ достоинствомъ пожалованы.

Личное дворянство создано табелью о рангахъ 1722 г. По 15 ст. табели, лица первыхъ восьми классовъ не сообщаютъ дворянскаго званія своимъ дѣтямъ. Изъ этого впослѣдствіи выведено было заключеніе, что эти лица пользуются пожизненно правами личнаго дворянства.

Потомственное дворянство пріобрѣтается: 1) рожденіемъ отъ законнаго брака 2) пожалованіемъ отъ монарха; 3) бракомъ дворянина съ не-дворянкой; 4) полученіемъ на дѣйствительной службѣ чина дѣйствительнаго статскаго совѣтника и на военной службѣ чина полковника и капитана 1-го ранга; 5) полученіемъ на дѣйствительной службѣ орденовъ первой степени и орденовъ св. Владиміра и св. Георгія всѣхъ степеней.

Права личнаго дворянства пріобрѣтаются полученіемъ на дѣйствительной службѣ чина 9-го класса или какого-либо ордена, а также бракомъ личнаго дворянина на не дворянкѣ, и пожалованіемъ отъ монарха.

Постриженіе въ монахи совершается съ разрѣшенія епархіальнаго архіерея, не ранѣе 30-лѣтняго возраста (для мужчинъ) и 40-лѣтняго (для женщинъ). Мужъ при живой женѣ въ монахи не принимается. **Духовное сословіе.**

Въ бѣлое духовенство могутъ быть принимаемы лица всѣхъ сословій, за исключеніемъ податныхъ. Дѣти духовныхъ лицъ по правамъ состоянія, принадлежатъ къ потомственному почетному гражданству,

Городскіе обыватели.

Городскіе обыватели раздѣляются на нѣсколько разрядовъ:

1) Почетные граждане. Почетное гражданство учреждено въ 1833 г. Почетные граждане пользуются правами первостатейнаго купечества безъ предварительной записи въ гильдіи. Почетное гражданство раздѣляется на потомственное и личное. Потомственное пріобрѣтается рожденіемъ (законныя дѣти личныхъ дворянъ, священнослужителей и церковнослужителей, если послѣдніе имѣютъ высшее образованіе, дѣти лицъ, получившихъ ордена, сообщающіе личное дворянство); 2) О причисленіи къ почетному гражданству могутъ ходатайствовать коммерціи совѣтники и ихъ вдовы и дѣти, купцы, получившіе русскій орденъ, купцы, пробывшіе 20 лѣтъ въ первой гильдіи, купцы, получившіе чинъ внѣ порядка службы.

Той же льготой пользуются лица, получившія ученыя степени доктора и магистра, артисты и художники какъ русскіе, такъ и иностранные.

Личное почетное гражданство пріобрѣтается образованіемъ въ высшихъ и среднихъ школахъ имперіи, рожденіемъ (дѣти церковнослужителей), чинами, усыновленіемъ. Зачисленіе въ почетное гражданство производится чрезъ сенатъ.

Купечество.

Купеческое состояніе не наслѣдственно. Оно пріобрѣтается чрезъ взятіе купеческаго свидѣтельства или промыслового. Купеческія свидѣтельства раздѣляются на двѣ гильдіи. Въ купеческое свидѣтельство, кромѣ взявшаго его лица, записываются и разные его родственники. Права купеческаго состоянія сообщаются усыновленіемъ по закону 1881 г.

Мѣщане.

Для зачисленія въ мѣщанское общество требуется увольнительный приговоръ тъ того податного класса, къ которому просптель раньше принадлежалъ, и пріемный приговоръ мѣщанскаго общества. Нѣкоторыя лица принимаются въ мѣщанское общество безъ пріемнаго приговора, подъ условіемъ внесенія годовой подати впередъ и представленія поручительства. Мѣщанское званіе наслѣдственно. Оно можетъ передаваться усыновленіемъ.

Цеховые ремесленники.

Ремесленное общество подразцѣляется на цехи не вездѣ. Въ нѣкоторыхъ малыхъ городахъ существуетъ упрощенное ремесленное устройство. Условія пріема въ вѣчный цехъ тѣ же, что и для пріема въ мѣщане. Временно въ цехи могутъ записываться крестьяне, мѣщане и иностранцы. Цеховые мастера подвергаются особому испытанію въ знаніи своего ремесла въ ремесленной управѣ.

Сельскіе обыватели.

Для поступленія въ сельское общество надо получить отъ него пріемный приговоръ. Этого условія не требуется для крестьянъ собственниковъ. Кромѣ того, могутъ приписываться прямо къ волости нижніе военные чины, лица свободныхъ податныхъ состояній, мѣщане и др. Крестьянское состояніе сообщается какъ законнымъ, такъ и внѣ брачнымъ дѣтямъ крестьянина.

Права подданныхъ.

Права русскихъ подданныхъ раздѣляются на общія и на права по состояніямъ.

Права общія.

На основаніи 10 статьи девятаго тома св. зак. никто не можетъ быть лишенъ принадлежащихъ ему лично правъ иначе, какъ по суду, за преступленіе. Это общее начало ограничивается существованіемъ административной юстиціи и особенной подсудностью нѣкоторыхъ дѣлъ и лицъ. Административныя мѣры, не влекущія за собой ограниченія правъ, примѣняются въ случаѣ нарушеній уставовъ акцизнаго, таможеннаго, лѣсного, почтоваго и др. Кромѣ того, рядомъ съ общими судебными мѣстами, существуютъ особые суды (военные, духовные и др.). Подсудность этимъ судамъ зависитъ отъ особенностей самихъ дѣлъ.

Наконецъ, административная власть имѣетъ право отдавать подъ надзоръ полиціи, воспрещать жительство въ столицахъ и иныхъ мѣстахъ, высылать иностранцевъ за границу. Всѣ эти мѣры не считаются наказаніемъ, а принимаются для предупрежденія и пресѣченія преступленій.

По русскому праву никто не можетъ быть лишенъ принадлежащихъ ему имущественныхъ правъ. Если частное имущество потребуется на общественную пользу, то собственникъ его получаетъ вознагражденіе. Конфискація имуществъ въ Россіи примѣняется лишь въ нѣкоторыхъ чрезвычайныхъ случаяхъ и на основаніи особыхъ постановленій. Ст. 574 Св. зак. X части гласитъ: „какъ по общему закону никто не можетъ быть безъ суда лишенъ правъ, ему принадлежащихъ, то всякій ущербъ въ имуществѣ и причиненный кому-либо вредъ и убытки, съ одной стороны, налагаютъ обязанность доставлять, а съ другой — производятъ право требовать вознагражденіе“.

Въ силу 575 статьи X т. ч. 1 принудительное отчужденіе недвижимыхъ имуществъ, какъ равно и временное ихъ занятіе, когда это необходимо для государственной или общественной пользы, допускается не иначе, какъ за справедливое и приличное вознагражденіе. Необходимость отчужденія частнаго имущества на общественную пользу выражается не иначе какъ въ законодательномъ порядкѣ, т. е. должно быть основано на мнѣніи Государственнаго совѣта, Высочайше утвержденномъ. Отчуждаемому имуществу производится предварительная опись чрезъ оцѣночную комиссію. Особый порядокъ отчужденія установленъ для мѣстностей, отходящихъ подъ желѣзныя дороги. По закону 1887 отчужденіе подъ желѣзныя дороги совершается въ болѣе краткіе сроки и по болѣе упрощенной процедурѣ. За временное занятіе имущества назначается вознагражденіе въ 6% со стоимости его, опредѣленной оцѣночной комиссіей. Срокъ занятія не свыше 3 лѣтъ.

Право передвиженія.

Первая статья устава о паспортахъ, гласившая, что „никто не можетъ отлучиться съ мѣста своего постояннаго жительства безъ узаконеннаго вида или паспорта“ отмѣнена въ 1894 году, когда было издано новое положеніе о видахъ на жительство, облегчившее паспортную тягость для лицъ податного сословія. Прежнія правила о паспортахъ сохранены только въ губерніяхъ Царства Польскаго и для нѣкоторыхъ группъ лицъ.

Подъ „постояннымъ мѣстомъ жительства“ законъ 1894 г. разумѣетъ для дворянъ, чиновниковъ, почетныхъ гражданъ, купцовъ и разночинцевъ — мѣсто,

гдѣ кто по службѣ или занятіямъ, или промысламъ, или недвижимому имуществу имѣетъ осѣдлость, либо домашнее обзаведеніе; для мѣщанъ и ремесленниковъ—городъ, посадъ или мѣстечко, къ мѣщанскому или ремесленному обществу къ которымъ они приписаны, для сельскихъ обывателей—сельское общество или волость, къ коимъ они приписаны.

Для временныхъ отлучекъ изъ постояннаго мѣстожительства не требуется паспортовъ въ предѣлахъ уѣзда и на срокъ до шести мѣсяцевъ, для сельскихъ рабочихъ. Для болѣе продолжительныхъ отлучекъ необходимо запасаться видами на жительство, каковые для привиллегированныхъ лицъ безсрочны (для дворянъ, чиновниковъ, почетныхъ гражданъ, купцовъ и разночинцевъ), а для податныхъ лицъ выдаются срокомъ на пять лѣтъ (книжки) и на 1 годъ, 6 мѣсяцевъ и 3 мѣсяца. Мѣстная полиція можетъ продолжить своею властью срокъ этихъ паспортовъ. Для бѣдныхъ установлены безплатные билеты. Паспорта выдаются ремесленными и мѣщанскими управами, а для крестьянъ волостными старшинами.

Временная отлучка за границу дозволяется по взятіи узаконеннаго паспорта. Эти паспорты могутъ быть выдаваемы на срокъ до 5 лѣтъ. Выдача ихъ зависитъ отъ губернаторовъ и градоначальниковъ.

Отъ иностранцевъ, пріѣзжающихъ въ Россію на время, требуются паспорты ихъ государства, визированные русскимъ посольствомъ. Отъ иностранцевъ переселенцевъ требуются особыя кордонныя свидѣтельства. Во всякое время иностранцы могутъ быть высланы обратно за границу. Если, несмотря на двухкратную высылку, иностранецъ все-таки появится въ Россіи, то съ нимъ поступаютъ какъ съ бродягой.

Законодательство по дѣламъ печати.

21. Каждый русскій подданный имѣетъ право распространять свои мнѣнія путемъ печати, пока не совершитъ преступленія или проступка (напр., оскорбленіе чести кого-либо, воззваніе къ безпорядкамъ и т. д.). Печать находится подъ особымъ надзоромъ административной власти, которая наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы въ ней не проявлялось вредное направленіе.

Для открытія типографій и книжныхъ лавокъ требуется особое разрѣшеніе отъ градоначальника или губернатора. Типографіи и книжныя лавки находятся подъ надзоромъ особыхъ инспекторовъ.

До изданія закона 6 апрѣля 1865 всѣ произведенія печати находились подъ предварительной цензурой. Этотъ законъ установилъ нѣкоторыя исключенія изъ общаго правила. Правила о предварительной цензурѣ были установлены закономъ 1828 г., который составляетъ основу и нынѣ дѣйствующаго закона. Цензура разсматриваетъ тѣ произведенія печати, которыя выходятъ въ Россіи, и тѣ, которыя привозятся изъ-за границы.

Чтобы произведеніе печати было дозволено къ напечатанію, оно не должно содержать въ себѣ ничего такого, что бы клонилось „къ поколебанію ученія православной церкви, ея преданій и обрядовъ или вообще истинъ и догматовъ христіанской вѣры“. Не допускаются къ печати сочиненія и статьи, „излагающія вредныя ученія соціализма и коммунизма, клонящіяся къ потрясенію или ниспроверженію существующаго порядка и къ водворенію анархіи“.

Запрещаются сочиненія, въ которыхъ содержится что-либо нарушающее неприкосновенность верховной власти, или уваженіе къ императорскому дому или противное кореннымъ государственнымъ установленіямъ. Запрещаются сочиненія, возбуждающія ненависть одного сословія къ другому или содержащія насмѣшки надъ сословіями или государственными учрежденіями. Въ этихъ предѣлахъ допускается свободное обсужденіе вопросовъ государственнаго устройства и управленія. Но разсужденія этого рода допускаются лишь въ книгахъ, имѣющихъ не менѣе 10 печатныхъ листовъ и въ періодическихъ изданіяхъ, подписная цѣна на которыя не менѣе 7 рублей въ годъ.

Законы не могутъ быть печатаемы въ періодическихъ изданіяхъ ранѣе помѣщенія ихъ въ сенатскихъ изданіяхъ, такъ какъ обнародованіе законовъ составляетъ исключительное право сената.

Засѣданія судебныхъ мѣстъ по нашему закону гласны. Поэтому періодическія изданія могутъ печатать отчеты о судебныхъ засѣданіяхъ кромѣ нѣкоторыхъ дѣлъ о диффамаціи. Отчеты о засѣданіяхъ земскихъ и разныхъ сословныхъ собраній могутъ быть печатаемы лишь съ разрѣшенія губернаторовъ. Сочиненія и статьи, упоминающія объ особахъ Императорской Фамиліи, требуютъ разрѣшенія министра Двора.

Цензура, главное завѣдываніе которой сосредоточено въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, раздѣляется на свѣтскую и духовную. Свѣтская вѣдается цензурными комитетами, а духовная св. синодомъ. На постановленія комитетовъ могутъ быть приносимы жалобы въ главное управленіе по дѣламъ печати.

Отъ предварительной цензуры освобождаются въ обѣихъ столицахъ всѣ оригинальныя сочиненія объемомъ не менѣе 10 печатныхъ листовъ и всѣ переводы объемомъ не менѣе 20 печатныхъ листовъ. Изъяты отъ цензуры повсемѣстно: повременныя изданія, получившія отъ министра внутреннихъ дѣлъ разрѣшеніе на безцензурное изданіе, всѣ правительственныя изданія, всѣ изданія университетовъ, академій и ученыхъ обществъ, всѣ изданія на древнихъ классическихъ языкахъ и переводы съ нихъ, чертежи, планы и карты.

Выходъ въ свѣтъ повременныхъ изданій зависитъ отъ министра внутреннихъ дѣлъ, который можетъ освобождать повременныя изданія отъ предварительной цензуры. Редакторъ повременнаго изданія утверждается министромъ внутреннихъ дѣлъ. Внесеніе залога требуется отъ безцензурныхъ изданій.

Если обсужденіе какого-либо вопроса признано правительствомъ несвоевременнымъ, то редакторы безцензурныхъ изданій увѣдомляются объ этомъ чрезъ главное управленіе по дѣламъ печати. Оффиціальныя опроверженія печатаются

немедленно безплатно и безъ всякихъ въ томъ же № возраженій и оговорокъ. То же право принадлежитъ каждому частному лицу, о которомъ напечатано ложное извѣстіе.

Злоупотребленія печатнымъ словомъ караются на основаніи уложенія о наказаніяхъ, если могутъ быть подведены подъ какую-либо его статью. Если же дѣло идетъ о вредномъ направленіи, то карательныя мѣры принимаются по усмотрѣнію администраціи. Къ числу карательныхъ административныхъ мѣръ, принимаемыхъ по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ, принадлежитъ воспрещеніе розничной продажи, воспрещеніе печатанія объявленій, прекращеніе изданія на извѣстный срокъ. Окончательное прекращеніе изданія зависитъ отъ рѣшенія особаго совѣщанія, въ которомъ участвуютъ министры внутреннихъ дѣлъ, юстиціи, народнаго просвѣщенія и оберъ-прокуроръ св. синода. Недавно узаконенъ новый порядокъ объявленія предостереженій. Теперь предостереженія погашаются годовой давностью.

Свобода вѣроисповѣданія.

Разныя вѣроисповѣданія въ Россіи пользуются не одинаковыми правами. Православная церковь признается въ Россіи господствующей (ст. 40 основныхъ законовъ). Въ силу этого основного принципа, императоръ долженъ исповѣдывать православную вѣру. Онъ признается верховнымъ защитникомъ православной церкви. Проповѣдь православной вѣры совершается подъ особою охраною правительственныхъ органовъ. Переходъ изъ православія въ другое вѣроисповѣданіе воспрещенъ подъ страхомъ уголовнаго наказанія. Дѣти, рожденныя отъ брака православнаго съ неправославнымъ, должны быть воспитываемы въ правилахъ православной церкви.

Остальныя вѣроисповѣданія не пользуются такими льготами, и ихъ права сводятся главнымъ образомъ къ праву совершать богослуженіе.

Исключеніе сдѣлано для раскольниковъ: имъ воспрещено публичное отправленіе богослуженія, хотя разрѣшено имѣть молитвенные дома, которые по внѣшнему виду не походили бы на православные храмы. Русское правительство принимаетъ подъ свое покровительство всѣ христіанскія вѣроисповѣданія противъ не христіанскихъ. Поэтому совращеніе христіанина въ нехристіанскую вѣру считается наказуемымъ дѣяніемъ (ст. 82 уложенія о наказаніяхъ 1903 года). Но переходъ не христіанъ въ христіанскую вѣру не возбраненъ.

Свобода занятій.

Подъ свободой занятій разумѣется право каждаго подданнаго избирать себѣ родъ занятія по усмотрѣнію. Въ послѣднія десятилѣтія русское законодательство отказалось постепенно отъ прежняго взгляда на классификацію разныхъ занятій по сословіямъ. Теперь торговлей и промышленностью могутъ заниматься всѣ русскіе подданные безъ различія сословій. Извѣстные виды торговли производятся безпошлинно, другіе съ уплатою пошлинъ, которыя уплачиваются за свидѣтельства и билеты на право торговли и промысловъ. Эти свидѣтельства запрещается выдавать только священно- и церковно-служителямъ и протестантскимъ проповѣдникамъ.

Утрата правъ состоянія.

Утрата и ограниченіе правъ состоянія являются послѣдствіемъ судебнаго приговора за преступленіе, согласно 10 статьѣ девятаго тома свода законовъ

Лишеніе и ограниченіе правъ состоянія введено въ Россіи со времени Петра Великаго подъ видомъ такъ называемаго „шельмованія“. Приговоръ о лишеніи правъ состоянія поражаетъ только то лицо, противъ котораго состоялся. На основаніи 25 статьи уложенія о наказаніяхъ 1903 года, лишеніе правъ состоитъ: для дворянъ въ потерѣ дворянства потомственнаго и личнаго и всѣхъ преимуществъ, съ нимъ связанныхъ; для лицъ духовнаго званія въ потерѣ духовнаго сана и званія и всѣхъ связанныхъ съ нимъ преимуществъ; для лицъ другихъ состояній въ потерѣ ихъ правъ и преимуществъ.

Въ статьѣ 30 новаго уложенія о наказаніяхъ указаны еще нѣкоторыя права, которыхъ лишаются лица, приговоренныя къ каторгѣ, ссылкѣ на поселеніе и къ заключенію въ смирительномъ домѣ.

Кромѣ того, права утрачиваются при переходѣ изъ одного сословія въ другое.

Возстановленіе правъ, утраченныхъ по суду, зависитъ единственно отъ верховной власти. Актъ помилованія въ такомъ случаѣ является спеціальнымъ закономъ, касающимся только даннаго лица или нѣсколькихъ лицъ, въ пользу которыхъ изданъ.

Обязанности русскихъ подданныхъ.

22. Уставъ о воинской повинности 1874 года распространилъ обязанность отбыванія этой повинности на всѣ сословія. Ежегодно вся масса населенія имперіи обязана выставить опредѣленное число солдатъ, размѣръ котораго назначается законодательнымъ порядкомъ ежегодно. Каждый призванный къ отбыванію этой повинности обязанъ отбыть ее лично, такъ что замѣна охотникомъ и выкупъ не дозволяются. Поступленіе въ войска опредѣляется жребіемъ, но допускается и отбываніе повинности на правахъ вольноопредѣляющагося.

Для пополненія арміи ежегодно призывается около 260.000 новобранцевъ (тогда какъ населеніе ежегодно даетъ болѣе 800.000 человѣкъ, достигшихъ призывного возраста).

Отъ военной службы освобождаются: 1) физически къ ней неспособные (умышленные членовредители зачисляются въ войска); 2) священнослужители всѣхъ христіанскихъ вѣроисповѣданій; 3) православные псаломщики, окончившіе курсъ въ духовныхъ училищахъ, семинаріяхъ; 4) доктора медицины и врачи, магистры ветеринарныхъ наукъ и фармаціи; 5) окончившіе курсъ академіи художествъ и отправленные за границу для усовершенствованія; 6) преподаватели и воспитатели (штатные) всѣхъ правительственныхъ учебныхъ заведеній.

Условно освобождаются по семейному положенію: 1) единственный способный къ труду сынъ при отцѣ, къ труду неспособномъ или при матери вдовѣ; 2) единственный способный къ труду братъ при одномъ или нѣсколькихъ круглыхъ сиротахъ, братьяхъ или сестрахъ; 3) единственный способный къ труду внукъ при

дѣдѣ или бабкѣ, неимѣющій способныхъ къ труду братьевъ; 4) единственный сынъ въ семьѣ, хотя бы при отцѣ, способномъ къ труду; 5) незаконнорожденный, на попеченіи котораго находится мать или сестра или неспособный къ труду братъ [1]); 6) единственный способный къ труду сынъ при отцѣ также способномъ къ труду и одномъ или нѣсколькихъ братьяхъ, къ труду неспособныхъ [2]); 7) лицо, непосредственно слѣдующее по возрасту за братомъ, находящимся по призыву на дѣйствительной службѣ или умершимъ на оной или безвѣстно пропавшимъ на войнѣ [3]).

Всѣ эти лица освобождаются въ томъ случаѣ, если для набора имѣется достаточно лицъ, призванныхъ по жребію. Если такихъ лицъ недостаточно, то призываются освобожденные 2 и 3 разряда. Освобожденіе относится лишь къ мирному времени. Въ случаѣ войны освобожденные зачисляются въ ополченіе.

Отсрочка по отбыванію воинской повинности дается: лицамъ недостаточно возмужалымъ для военной службы, одержимымъ болѣзнями, которыя признаются не вполнѣ освобождающими отъ службы,—лицамъ, не вполнѣ выздоровѣвшимъ отъ постигшихъ ихъ болѣзней. Если по истеченіи годовой отсрочки всѣ эти лица все-таки окажутся негодными, то или зачисляются въ запасъ, или освобождаются вовсе отъ военной службы.

Отсрочка дается также владѣльцамъ недвижимыхъ имуществъ или фабрикъ и торговыхъ заведеній для устройства имущественныхъ и хозяйственныхъ дѣлъ.

Ученикамъ гимназій дается отсрочка до достиженія 22 лѣтъ, студентамъ университета до 27, духовныхъ академій до 28.

Срокъ службы въ видѣ льготы сокращается для получившихъ образованіе въ учебныхъ заведеніяхъ 1 и 2 разрядовъ и вынимающихъ жребій (два года вмѣсто 5), для окончившихъ училища 3 разряда (три года вмѣсто 5), учебныхъ заведеній 4 разряда (4 года вмѣстѣ 5).

Вольноопредѣляющіеся 1-го разряда служатъ въ арміи 1 годъ, 2 разряда 2 года.

Вторая обязанность, общая для всѣхъ сословій, есть обязанность присяжнаго засѣдателя. Къ исполненію ея призываются „мѣстные обыватели всѣхъ сословій“.

Такъ какъ эта обязанность является въ тоже время правомъ русскаго гражданина, то къ исполненію ея не допускаются лица, состоящія подъ слѣдствіемъ и судомъ, исключенныя изъ службы по суду, или изъ духовнаго вѣдомства за пороки, или изъ среды общества и дворянскихъ собраній по ихъ приговорамъ, несостоятельные должники, состоящіе подъ опекою за расточительность, лица неспособныя по физическимъ и духовнымъ недостаткамъ (слѣпые, глухіе, нѣмые и лишенные разсудка), домашняя прислуга и лица, впадшія въ крайнюю бѣдность.

---

[1]) Эти пять подраздѣленій составляютъ 1-ый разрядъ.
[2]) Это 2-ой разрядъ.
[3]) Это третій разрядъ.

Присяжнымъ засѣдателемъ можетъ быть только русскій подданный, знающій русскій языкъ и грамотный, не менѣе 25 лѣтъ отъ роду, жительствующій не менѣе двухъ лѣтъ въ томъ уѣздѣ, гдѣ производится избраніе, имѣющій имущественный цензъ (доходъ съ земли въ столицахъ не менѣе 2000 руб., въ другихъ городахъ отъ 1000 до 500 руб., жалованье на службѣ не менѣе 600—400 р. въ годъ, доходъ съ капитала или съ занятій—не менѣе 1000—400 р.). Изъ крестьянъ. въ присяжные попадаютъ облеченные какою-либо властью въ крестьянскомъ самоуправленіи.

Отъ обязанности быть присяжными засѣдателями освобождаются священники и монахи, чиновники первыхъ 4 классовъ, члены судебныхъ мѣстъ, судебные пристава и нотаріусы, лица прокурорскаго надзора, вице-губернаторы, казначеи, кассиры государственнаго банка, акцизные и полицейскіе чиновники, всѣ военные чины, учители народныхъ и церковно-приходскихъ школъ и начальники городскихъ училищъ.

Всѣ подданные обязаны подчиняться государственной власти. Но это подчиненіе не безусловно, а правомѣрно, т. е. должно находиться въ соотвѣтствіи съ законами. Беззаконныя велѣнія органовъ государственной власти для подданныхъ не обязательны. Въ ст. 1 основн. законовъ это положеніе высказано вполнѣ ясно. Но съ другой стороны отдѣльный подданный не можетъ самъ быть судьей законности дѣйствій власти. Вопросъ о законности этихъ дѣйствій можетъ быть разрѣшенъ только судомъ.

Инородцы.

23. Число восточныхъ инородцевъ въ Европейской Россіи не велико, но въ Сибири ихъ насчитывается болѣе 3.000.000. Нѣкоторые изъ инородцевъ до настоящаго времени пользуются своимъ особымъ управленіемъ и разными (преимущественно финансовыми) льготами. Сибирскіе инородцы раздѣляются на осѣдлыхъ, кочевыхъ и бродячихъ. Осѣдлые сравниваются съ природными русскими подданными и приписываются къ разнымъ сословіямъ. Кочевые инородцы въ правахъ и обязанностяхъ приравниваются къ крестьянскому состоянію, но управляются по собственнымъ кочевымъ обычаямъ.

Особое устройство имѣетъ калмыцкій народъ, раздѣляющійся на улусы.

Евреи.

Евреи раздѣляются на талмудистовъ и караимовъ. Ограниченія въ правахъ относятся лишь къ первымъ. Караимы еще при Екатеринѣ II были сравнены въ правахъ съ русскими подданными.

Главное ограниченіе, которому подвергаются евреи, состоитъ въ установленіи для нихъ черты осѣдлости, за предѣлами которой они не могутъ селиться.

Повсемѣстно они могутъ селиться въ губерніяхъ Царства Польскаго (Варшавской, Калишской, Кѣлецкой, Ломжинской, Люблинской, Петроковской, Плоцкой, Радомской, Сувалкской, Сѣдлецкой), въ губерніяхъ Виленской, Гродненской, Ковенской, Минской, Волынской, Подольской, Полтавской, Екатеринославской, Черниговской и Бессарабской.

Съ извѣстными ограниченіями ихъ поселеніе допускается въ Витебской и

Могилевской (могутъ жит. только въ городахъ), Херсонской и Таврической, Кіевской (для Кіева ограниченія) и Курляндской губерніяхъ.

За чертой осѣдлости могутъ селиться евреи купцы 1-ой гильдіи, ремесленники, окончившіе курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, аптекарскіе помощники, дантисты, фельдшера, повивальныя бабки, изучающія фармацію, фельдшерское и повивальное искусство.

Евреи не имѣютъ права поступленія на государственную службу (за исключеніемъ имѣющихъ степень доктора и магистра и дипломъ врача) и не допускаются къ участію въ городскомъ самоуправленіи. Въ городахъ черты осѣдлости могутъ быть гласными, но ихъ число не должно превышать $^1/_{10}$ общаго состава думы.

Въ чертѣ осѣдлости евреи могутъ пріобрѣтать всякія недвижимыя имущества. Но этотъ общій принципъ подвергся ограниченію въ 1882 г. Бракъ русскихъ подданныхъ православныхъ и христіанъ съ евреями воспрещенъ.

Иностранцы, т. е. подданные иностранныхъ государствъ.

Всѣ иностранцы пользуются правомъ свободнаго въѣзда въ Россію (за исключеніемъ завѣдомо неблагонадежныхъ, цыганъ, шарманщиковъ, разносчиковъ аптекарскихъ товаровъ, праздношатающихся, румынскихъ евреевъ, не имѣющихъ средствъ къ существованію).

Иностранцы могутъ повсемѣстно жить въ Россіи и на какой угодно срокъ.

Иностранные евреи не допускаются къ переселенію въ Россію (исключеніе дѣлается для выписываемыхъ самимъ правительствомъ медиковъ и раввиновъ, капиталистовъ и мастеровъ).

Но иностраннымъ евреямъ дозволяется временно пріѣзжать въ Россію для торговыхъ дѣлъ съ предварительнаго разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ.

Иностранцы въ Россіи пользуются гражданскими правами, наравнѣ съ русскими подданными могутъ пріобрѣтать движимое и недвижимое имущество (ограниченія для 10 губерній Царства Польскаго имѣютъ временный характеръ).

Иностранцевъ, имѣющихъ дипломъ высшихъ учебныхъ заведеній, дозволяется принимать на государственную службу.

ЛЕКЦІЯ СЕДЬМАЯ.

Законодательство.

24. Государственый законъ, какъ главное основаніе всѣхъ правъ и обязанностей, можетъ исходить только отъ верховной законодательной власти. Во всѣхъ государствахъ, какова бы ни была ихъ форма правленія, законодательная власть

принадлежитъ къ исключительнымъ правамъ государственнаго самодержавія. Въ особенности это важно въ неограниченной монархіи. Сосредоточивъ въ своихъ рукахъ всю полноту законодательной власти, самодержавная власть подчиняетъ всѣ, какъ высшія, такъ и низшія власти закону.

Однако, въ Россіи, какъ и въ другихъ государствахъ, не одинъ законъ является основаніемъ правъ и обязанностей. Такимъ основаніемъ также считается обычай какъ первоначальная основа права. Хотя по русскому праву всѣ присутственныя мѣста имперіи должны въ своихъ дѣйствіяхъ руководиться точнымъ смысломъ законовъ, но на практикѣ выполненіе этого правила представляется невозможнымъ. Крестьяне и мѣщане въ Россіи устраиваютъ свой гражданскій бытъ независимо отъ правилъ десятаго тома Свода законовъ.

Торговыя сдѣлки также совершаются болѣе на основаніи обычая, чѣмъ по закону. Относительно инородцевъ также дѣйствуетъ обычное право.

Составленіе закона распадается на нѣсколько стадій.

1) Починъ (инициатива) закона принадлежитъ Государю. Тѣмъ не менѣе русское законодательство допускаетъ представленія правительственныхъ учрежденій и ходатайства общественныхъ учрежденій и частныхъ лицъ о необходимости изданія новыхъ законовъ.

2) Составленіе проекта закона состоитъ въ соображеніи предполагаемаго измѣненія со всѣми частями дѣйствующаго законодательства. Въ случаяхъ особенно важныхъ для составленія проекта закона назначаются спеціальныя комиссіи. Обыкновенно составленіе законопроектовъ происходитъ или въ соотвѣтствующихъ министерствахъ или въ государственномъ совѣтѣ.

Обсужденіе законопроектовъ сначала происходитъ въ разныхъ заинтересованныхъ вѣдомствахъ, затѣмъ въ государственномъ совѣтѣ, которому принадлежитъ право при окончательномъ обсужденіи принимать во вниманіе факты и соображенія, не бывшіе въ виду у тѣхъ учрежденій, которымъ, принадлежало предварительное разсмотрѣніе законопроекта.

Изъ этого общаго правила есть исключенія: дополненія и изъясненія военныхъ законовъ представляются Государю военнымъ и адмиралтейскимъ совѣтами.

Санкція закона есть утвержденіе законопроекта верховной властью.

По нашему праву, монархъ можетъ согласиться какъ съ мнѣніемъ большинства, такъ и меньшинства государственнаго совѣта.

Всѣ проекты новыхъ законовъ, уставовъ и учрежденій излагаются въ формѣ, указанной въ 53 ст. основныхъ законовъ и собственноручно подписываются Государемъ. Наиболѣе важные законы утверждаются въ формѣ указа сенату, въ которомъ вкратцѣ излагается содержаніе закона и повелѣвается его исполнить. Къ указу прилагается самый законъ съ подписью „быть по сему“. Особо важные законы обнародываются въ видѣ манифестовъ за подписью Государя.

Съ момента утвержденія законопроектъ получаетъ обязательную силу закона.

Съ момента утвержденія закона онъ долженъ быть приведенъ въ исполненіе. Для этого онъ долженъ быть обнародованъ во всеобщее свѣдѣніе.

На основаніи ст. 59 основныхъ законовъ, „законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія".

Во всѣхъ государствахъ обнародованіе законовъ возлагается на органы исполнительной власти. Въ Россіи обнародованіе новыхъ законовъ принадлежитъ сенату. Но сенату не присвоено право дѣлать *представленія* о неудобствахъ новыхъ законовъ. Это право принадлежитъ губернскимъ властямъ. Общее собраніе всѣхъ палатъ подъ предсѣдательствомъ губернатора можетъ, на основаніи единогласнаго рѣшенія, представить сенату о неудобствахъ новаго закона. Въ случаѣ новаго подтвержденія со стороны верховной власти законъ долженъ быть исполненъ безпрекословно.

Сенату принадлежитъ право храненія законовъ и наблюденія за ихъ исполненіемъ.

Всѣ законы сенатъ разсылаетъ въ печатныхъ спискахъ присутственнымъ мѣстамъ и лицамъ. Кромѣ того, важнѣйшіе законодательные акты прочитываются во всеобщее свѣдѣніе въ церквахъ и на площадяхъ. Кромѣ того, законы печатаются въ правительственныхъ изданіяхъ, откуда могутъ быть перепечатываемы въ частныхъ изданіяхъ и газетахъ. Съ 1 января 1863 г. всѣ законы печатаются въ „Собраніи узаконеній и распоряженій правительства", которое издается въ видѣ прибавленія къ Сенатскимъ Вѣдомостямъ.

Русскіе законы сгруппированы, во-первыхъ, въ видѣ Полнаго собранія законовъ, во-вторыхъ, въ видѣ систематическаго сборника подъ именемъ Свода законовъ, который былъ изданъ въ 1832 году и съ тѣхъ поръ пополняется новыми продолженіями. Полное собраніе законовъ раздѣляется на три сборника: въ первомъ собраны законы, начиная съ уложенія царя Алексѣя Михайловича и до 12 декабря 1825 г.; во второмъ законы со дня обнародованія перваго манифеста императора Николая I и до 2 марта 1881 г.; въ третьемъ законы до настоящаго дня.

Сводъ законовъ состоитъ изъ восьми частей, вмѣщающихся въ 15 томахъ. Въ первой части, образующей первый томъ, помѣщены основные законы, во второй части (1, 2, 3 томы) законы органическіе, въ третьей (томы 4—8) законы правительственныхъ сплъ, въ четвертой (9-ый томъ) законы о состояніяхъ, въ пятой (10-ый томъ) законы гражданскіе, въ шестой (11 и 12 томы) уставъ государственнаго благоустройства, въ седьмой (13 и 14 томы) уставъ благочинія, въ восьмой (15 томъ) законы уголовные.

По мѣрѣ измѣненія дѣйствующихъ законовъ и изданія новыхъ, кодификаціонный отдѣлъ, состоящій при государственномъ совѣтѣ, издаетъ продолженія Свода къ каждому тому отдѣльно. Послѣ изданія Свода законовъ въ 1857 году вышли сводныя продолженія 1886 г. и очередныя въ 1887 и 1889 г.

Но не всѣ законоположенія, дѣйствующія въ Россіи, вошли въ сводъ.

Таковы положеніе о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, судебные уставы и др.

На основаніи 53 ст. основныхъ законовъ, законы издаются въ формѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ, манифестовъ, указовъ, мнѣній государственнаго совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія. Въ примѣчаніи къ этой же статьѣ сказано, что Высочайшія повелѣнія въ *порядкѣ управленія* издаются въ видѣ рескриптовъ и приказовъ.

Всѣ эти формы законовъ различаются по ихъ содержанію и по формѣ изданія. По содержанію различаются: 1) уложеніе какъ часть законовъ, сгруппированныхъ въ одно цѣлое въ систематическомъ порядкѣ. Таково, напр., новое уложеніе о наказаніяхъ 1903 г.; 2) учрежденіе—совокупность законовъ, въ которыхъ опредѣляется устройство и порядокъ дѣйствія цѣлыхъ отраслей государственнаго управленія. Таковы учрежденія сената, министерствъ, учрежденіе о губерніяхъ и др.; 3) уставъ—совокупность правилъ для управленія какою-либо отдѣльною частью администраціи. Таковы уставы таможенный, горный, о печати и др. Въ уставахъ нерѣдко содержатся исключительные законы, изъемлющіе данное учрежденіе отъ дѣйствія общихъ законовъ. Таковъ, напр., уставъ университетовъ; 4) наказъ—узаконеніе, которое опредѣляетъ порядокъ дѣятельности органовъ управленія. Таковъ наказъ генералъ-губернаторамъ и губернаторамъ и наказъ министрамъ; 5) положеніе—совокупность законовъ, относящихся къ сословнымъ и общественнымъ учрежденіямъ и къ правамъ состоянія. Таково положеніе о крестьянахъ 1861 г., положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, городовое положеніе 1870 и 1892 гг.; 6) грамоты—акты, устанавливающіе привиллегіи. Такова жалованная грамота дворянству.

Прочіе законы различаются по способу ихъ изданія. Здѣсь слѣдуетъ различать: 1) доклады и мнѣнія государственнаго совѣта, въ которыхъ преимущественно изъясняются и пополняются прежде изданные законы; 2) указы, касающіеся разныхъ частей законодательства и исходящіе непосредственно отъ верховной власти; 3) манифесты—объявленіе Высочайшей воли по каждому-либо важному вопросу или происшествію. Манифестомъ объявляется война и миръ; 4) рескрипты—даются Государемъ отдѣльнымъ лицамъ, преимущественно оказавшимъ особыя услуги государству на службѣ. Иногда въ рескриптахъ заключается разъясненіе существующихъ законовъ и установленіе новыхъ правилъ; 5) Высочайшіе приказы содержатъ постановленія о порядкѣ службы, пожалованія чиновъ и т. д.

Сила закона.

Въ силу 73 ст. основныхъ законовъ, законъ сохраняетъ свое дѣйствіе, пока не будетъ отмѣненъ силою новаго закона. Для этого необходимо, чтобы новый законъ былъ по своему значенію равнымъ отмѣняемому. Пока законъ не отмѣненъ, онъ долженъ служить единственнымъ основаніемъ всей правительственной дѣятельности. Хотя по-русскому праву всѣ предписанія монарха, утвержденныя его подписью имѣютъ силу закона, однако, имѣются такъ называемыя Высочайшія повелѣнія, за которыми не признается силы закона. Такія повелѣнія могутъ

быть объявляемы и устно министрами и не могутъ касаться законовъ, изданныхъ за собственноручной подписью государя и обнародованныхъ въ установленномъ порядкѣ. Они не могутъ касаться установленія новыхъ налоговъ, сложенія недоимокъ, отпуска денежныхъ суммъ свыше опредѣленнаго размѣра, лишенія жизни, чести и имущества и возведенія кого-либо въ дворянское достоинство (ст. 72 и 73 основныхъ зак.).

Въ случаѣ разногласія между Высочайшими повелѣніями и законами первыя не приводятся въ исполненіе. По ст. 77 осн. зак. о такомъ разногласіи подчиненныя власти обязаны немедленно доводить до свѣдѣнія министра и сената, не приводя въ исполненіе самого повелѣнія. Подъ разрядъ Высочайшихъ повелѣній подходятъ также мнѣнія государственнаго совѣта, утверждаемыя словесно.

Такимъ образомъ, въ Россіи существуетъ различіе между законами въ точномъ смыслѣ этого слова и указами или Высочайшими повелѣніями. Первые непремѣнно должны пройти чрезъ государственный совѣтъ и получить Высочайшее утвержденіе или въ видѣ собственноручной подписи государя, или словесно, остальные акты верховной власти должны быть отнесены къ разряду указовъ.

Отношеніе закона къ административнымъ распоряженіямъ подчиненныхъ властей опредѣляется 51-ю статьею основныхъ законовъ, которая постановляетъ: „Никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само-собою установить новаго закона и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія самодержавной власти“. На основаніи примѣчанія къ этой статьѣ, всякое постановленіе, не противорѣчащее существующему закону и не составляющее само по себѣ новаго закона, можетъ быть издано подчиненнымъ административнымъ учрежденіемъ. Административныя распоряженія не могутъ имѣть самостоятельнаго содержанія и могутъ состоять лишь въ примѣненіи закона въ порядкѣ исполненія. На ряду съ этими въ послѣднія царствованія, административныя учрежденія получили право издавать отъ себя дополнительныя правила для восполненія закона. Такъ, напр., почтовое вѣдомство управляется на основаніи правилъ, утверждаемыхъ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Такое же значеніе имѣютъ циркуляры министра финансовъ.

Такимъ образомъ могутъ возникнуть случаи разногласія между административными распоряженіями и законами. Какъ ихъ устранить?

Петръ Великій указомъ 1724 г. установилъ обязанность не исполнять административныхъ распоряженій, противныхъ закону, подъ страхомъ наказанія. Подчиненныя мѣста и лица, получившія противозаконное распоряженіе, должны были представлять о томъ высшему начальству и оберъ-прокурору (протестъ).

Начало закономѣрнаго повиновенія, установленное въ этомъ указѣ Петромъ Великимъ, получило дальнѣйшее развитіе въ нынѣ дѣйствующемъ законодательствѣ. Это начало выражено въ 76 ст. основныхъ законовъ, которая говоритъ о правѣ представленія губернскихъ присутственныхъ мѣстъ; получившихъ отъ сената незаконные указы.

Непремѣнной обязанности губернскихъ присутственныхъ мѣстъ представлять сенату о полученныхъ ими сенатскихъ указахъ, противныхъ закону или интересу Императорскаго Величества. Въ силу 78 ст. основ. зак., присутственныя мѣста, получившія отъ министра незаконныя распоряженія, обязаны донести сначала министру, а въ случаѣ подтвержденія такого распоряженія,—въ сенатъ.

Если присутственное мѣсто получитъ отъ министра распоряженіе, которое относится къ вѣдомству другого министра, то обязано довести объ этомъ до свѣдѣнія этого послѣдняго. Заинтересованное вѣдомство уже отъ себя можетъ опротестовать это распоряженіе.

Иначе ставится вопросъ объ отношеніи частныхъ лицъ и общественныхъ установленій къ незаконнымъ административнымъ распоряженіямъ. Ни одно государство не предоставляетъ имъ права не повиноваться такимъ распоряженіямъ; но они могутъ или обращаться къ суду, который опредѣлитъ законность распоряженія, или могутъ жаловаться въ административномъ порядкѣ.

По ст. 142 новаго русскаго уложенія о наказаніяхъ, тюремному заключенію подвергается виновный въ сопротивленіи законнымъ распоряженіямъ власти.

Неисполненіе административныхъ распоряженій однимъ лицомъ предусмотрѣно 29 ст. мир. устава.

Изъ этихъ постановленій видно, что наши судебныя мѣста могутъ принимать къ своему разсмотрѣнію только дѣла о неисполненіи *законныхъ* распоряженій администраціи.

Частнымъ лицамъ предоставлено закономъ приносить единоличныя жалобы на незаконныя распоряженія администраціи (на дѣйствія министровъ можно подавать жалобы только Государю).

Жалобы подаются начальству должностного лица и въ первый департаментъ сената.

Независимо отъ жалобъ, можно предъявлять иски о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные дѣйствіями должностнаго лица, не заключающими въ себѣ признаковъ преступленія по должности. Такіе иски предъявляются въ общемъ порядкѣ гражданскаго судопроизводства въ окружной судъ (на лицъ до 9 класса включительно), въ судебную палату (отъ 8 до 5 включительно), въ кассаціонный департаментъ сената (противъ лицъ выше 5 класса).

Для разсмотрѣнія такихъ дѣлъ въ окружномъ судѣ и въ судебной палатѣ составляются особыя присутствія, а кассаціонный департаментъ соединяется съ первымъ.

Коллективныя жалобы могутъ быть приносимы только сословными и общественными собраніями. Коллективныя жалобы случайнаго собранія лицъ преслѣдуются закономъ. Порядокъ принесенія жалобъ сословными и общественными собраніями указанъ въ ихъ положеніяхъ. Жалобы подаются губернаторамъ и сенату.

Всѣ жалобы этого рода должны имѣть въ виду только спеціальные во-

просы, относящіеся непосредственно до этихъ собраній. Общія жалобы по нашему законодательству не допускаются, на томъ основаніи, что ни одно сословіе и учрежденіе не имѣетъ права говорить за другихъ.

Право распоряженій принадлежитъ не только государственнымъ административнымъ мѣстамъ, но и общественнымъ установленіямъ. Для законности этого рода распоряженій необходимо, чтобы они касались только тѣхъ предметовъ, которые указаны въ ихъ уставахъ, и чтобы при этомъ они не выходили изъ предѣловъ предоставленной имъ по закону власти.

Впервые такое право было предоставлено земскимъ учрежденіямъ. Имъ присвоенъ характеръ административныхъ учрежденій. Земскія учрежденія имѣютъ право издавать обязательныя постановленія для своихъ органовъ по разнымъ вопросамъ, съ 1873 г. и для всѣхъ мѣстныхъ жителей по вопросу о предосторожностяхъ противъ пожаровъ.

Городскія думы имѣютъ право издавать обязательныя постановленія по вопросамъ городского благоустройства. Сельскіе и волостные сходы издаютъ обязательныя постановленія для сельскихъ обывателей по хозяйственнымъ и другимъ вопросамъ, имѣющимъ непосредственное отношеніе къ крестьянскому быту. Законность распоряженій сословныхъ и общественныхъ собраній охраняется правительственнымъ надзоромъ и непосредственнымъ утвержденіемъ со стороны правительственныхъ властей.

Частнымъ лицамъ предоставлено право иска противъ общественныхъ учрежденій на общемъ основаніи и право жалобы сенату.

Отношеніе закона къ судебному рѣшенію.

25. Всякое судебное рѣшеніе должно быть основано на законѣ и состоитъ въ примѣненіи закона къ данному случаю, но при этомъ дѣятельность судьи не можетъ быть только пассивною. Онъ долженъ считаться не только съ особенностями даннаго дѣла, но и съ возможными недомолвками въ самомъ законѣ. Толкованіе закона судомъ нерѣдко является важнымъ прецедентомъ при рѣшеніи подобныхъ же дѣлъ другими судами. Согласно нашимъ судебнымъ уставамъ, судъ не можетъ отговариваться неясностью или неполнотою законовъ и обязанъ вынести приговоръ безъ замедленія.

На основаніи 65 ст. основ. зак., въ случаѣ противорѣчія между нѣсколькими законами, судъ обязанъ руководствоваться общимъ духомъ законодательства. Въ силу 10 ст. уст. гражд. судопр., гражданскіе суды обязаны постановлять рѣшеніе даже въ тѣхъ случаяхъ, когда существуетъ полный пробѣлъ въ законахъ по спорному вопросу. Поэтому судъ въ такихъ случаяхъ восполняетъ пробѣлъ законодательства, руководствуясь общимъ его смысломъ.

Иначе рѣшается этотъ вопросъ для уголовныхъ законовъ: въ случаѣ недостатка уголовнаго закона, судъ обязанъ постановить оправдательный приговоръ.

Уголовный судъ можетъ руководствоваться общимъ смысломъ закона только въ случаяхъ неполноты, неясности и противорѣчія законовъ.

Каждый судъ при выполненіи своихъ обязанностей можетъ имѣть въ виду такъ называемые прецеденты, т. е. рѣшенія другихъ судовъ по однороднымъ дѣ-

ламъ и толкованія кассаціонныхъ департаментовъ, но онъ не обязанъ непремѣнно слѣдовать этимъ прецедентамъ. Рѣшенія кассаціонныхъ департаментовъ печатаются во всеобщее свѣдѣніе для того, чтобы они могли быть приводимы въ поясненіе въ докладахъ. Они не могутъ быть основаніемъ для окончательныхъ рѣшеній на ряду съ общими законами. Обязательная сила судебнаго толкованія относится лишь къ данному процессу. Внѣ предѣловъ этого процесса оно можетъ служить только къ руководству при рѣшеніи аналогичныхъ дѣлъ.

Дѣйствіе закона во времени.

26. Съ какого момента должно начаться примѣненіе закона? Очевидно, съ момента обнародованія закона установленнымъ порядкомъ. Слѣдовательно, законы дѣйствуютъ только на будущее время и не могутъ имѣть обратнаго дѣйствія, т. е. не могутъ примѣняться къ обстоятельствамъ и отношеніямъ, возникшимъ до ихъ обнародованія.

Но это общее правило о необратномъ дѣйствіи закона безусловно только въ интересахъ личныхъ правъ гражданъ. Поэтому, напр., законъ, которымъ устанавливаются болѣе легкія наказанія за какое-нибудь преступленіе, можетъ имѣть обратную силу, ибо въ этомъ случаѣ не ограничиваются личныя права гражданъ, а только само государство ослабляетъ размѣры своей карательной власти.

Въ области уголовнаго права легче опредѣлить условія правила о томъ, что законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія. Уголовный законъ не примѣняется къ дѣйствіямъ, совершеннымъ до его обнародованія.

Въ области гражданскаго права формула другая: законъ не лишаетъ правъ, пріобрѣтенныхъ на основаніи прежняго закона.

Это послѣднее правило наглядно поясняется актомъ 19-го февраля 1861 г. Крѣпостное право, какъ гражданское учрежденіе, было отмѣнено безъ вознагражденія владѣльцевъ крестьянъ, но земля была дана крестьянамъ за вознагражденіе. Если судопроизводственные законы устанавливаютъ для тяжущихся менѣе выгодныя условія, чѣмъ прежній, то они не могутъ имѣть обратнаго дѣйствія.

Относительно чисто политическихъ законовъ, т. е. такихъ, которые измѣняютъ самый строй государства, не можетъ быть и рѣчи объ обратномъ дѣйствіи. Такъ, напр., государство, отмѣняя сословныя преимущества, тѣмъ самымъ не поражаетъ личныхъ правъ гражданъ, ибо только беретъ назадъ то, что само прежде даровало въ видѣ льготы.

60 ст. основ. зак. гласитъ: „законъ дѣйствуетъ *только* на будущее время; никакой законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія, и сила онаго не распространяется на дѣянія, совершившіяся до его обнародованія“.

Этого основного правила русское законодательство придерживалось неуклонно со временъ Екатерины II.

Обратную силу (ст. 61 основ. зак.) можетъ имѣть лишь изъяснительный законъ, который самъ по себѣ не есть новый, а только служитъ изъясненіемъ прежняго.

Дѣйствіе законовъ по мѣсту.

27. Вопросъ о дѣйствіи закона по мѣсту подробно разсматривается въ международномъ правѣ. Русское законодательство издавна придерживалось правила объ обязательности русскихъ законовъ для всѣхъ лицъ, находящихся на территоріи

Россіи. Поэтому иностранцы въ Россіи всегда подчинялись русскимъ законамъ и правомъ внѣземельности не пользовались. Это общее правило примѣняется безусловно въ уголовныхъ дѣлахъ и отчасти въ гражданскихъ. Ст. 4 новаго уложенія о наказаніяхъ 1903 г., гласитъ: „дѣйствіе сего уложенія распространяется на преступныя дѣянія, учиненныя въ предѣлахъ Россіи, какъ россійскими подданными, такъ и иностранцами".

Что касается русскихъ подданныхъ, то они отвѣчаютъ по русскому уложенію даже за дѣянія, совершенныя внѣ предѣловъ Россіи.

Иностранцы, за преступленія, совершенныя ими за предѣлами Россіи, отвѣчаютъ предъ русскими законами, если самое преступленіе тяжкое или такое, коимъ обвиняемый посягалъ на права россійскихъ подданныхъ или на имущество, или доходы россійской казны, и если наказуемость предусмотрѣна въ международномъ договорѣ.

Въ области гражданскихъ правоотношеній правила о пріобрѣтеніи недвижимыхъ имуществъ опредѣляются русскими законами. Относительно движимыхъ имуществъ допускается дѣйствіе закона мѣстожительства (lex domicilii) или поступается на основаніи торговыхъ договоровъ.

Мѣстные законы.

28. Ст. 48 основн. законовъ гласитъ: „законы въ имперіи дѣйствуютъ или единообразно въ общей ихъ сплѣ, или съ мѣстными въ нѣкоторыхъ ихъ частяхъ измѣненіями. Пространство сихъ измѣненій, мѣста, гдѣ они допускаются, и связь ихъ съ законами общими опредѣляются въ особенныхъ законахъ, учрежденіяхъ и уставахъ".

Изъ этой статьи видно, что такъ называемые мѣстные законы истекаютъ, подобно другимъ, изъ самодержавной императорской власти. Императору принадлежитъ власть въ любой моментъ не только измѣнить эти законы, но и вовсе ихъ уничтожить.

Мѣстные законы дѣйствуютъ только въ тѣхъ областяхъ, для которыхъ предназначены, гдѣ въ отношеніи своей обязательной силы имѣютъ первенство предъ общеимперскими законами. Въ этихъ областяхъ общеимперскіе законы примѣняются только въ томъ случаѣ, когда въ мѣстныхъ законахъ нѣтъ никакихъ постановленій по тому или другому вопросу.

Рѣшенія судебныхъ мѣстъ Великаго Княжества Финляндскаго разсматриваются наравнѣ съ иностранными. Поэтому они приводятся въ исполненіе въ имперіи только тогда, если это будетъ разрѣшено опредѣленіями судовъ имперіи. Русскіе суды по этого рода дѣламъ не разсматриваютъ дѣла по существу, но ограничиваются опредѣленіемъ, не заключаетъ ли такое рѣшеніе распоряженій, которыя противны общественному порядку или не допускаются законами имперіи.

Дѣйствіе закона по лицамъ.

29. Законъ обязываетъ къ повиновенію всѣхъ, поэтому онъ для всѣхъ равенъ.

Исключеніе изъ этого правила дѣлается для самого монарха, какъ главы государства, стоящаго выше закона.

Всѣ учрежденія въ государствѣ дѣйствуютъ отъ имени государя. Поэтому

они не вправѣ привлечь его къ отвѣтственности. Princeps legibus solutus est— монархъ не подчиняется дѣйствію законовъ.

Такая же неприкосновенность предоставляется иностраннымъ монархамъ и дипломатическимъ агентамъ по праву внѣземельности. Подробно этотъ вопросъ разсматривается въ международномъ правѣ.

ЛЕКЦІЯ ВОСЬМАЯ.

Объ управленіи въ Россіи.

30. Подъ управленіемъ разумѣется не только исполненіе законовъ, но и самостоятельная дѣятельность государственныхъ органовъ, направленная къ осуществленію государственныхъ цѣлей.

Особенная задача управленія состоитъ въ завѣдываніи совокупными интересами государства. Сюда относятся обезпеченіе безопасности, благосостоянія, и внѣшнія отношенія. Такимъ образомъ органы государственной власти въ сферѣ управленія не ограничиваются одною охраною и исполненіемъ закона, но имѣютъ задачу созидать для государства новыя условія его развитія и благосостоянія. Такая творческая дѣятельность по самому существу своему есть дѣятельность политическая и свободная, которую нельзя уложить въ рамки дѣйствующаго закона.

Безопасность раздѣляется на внѣшнюю и внутреннюю. Первая охраняется арміей, вторая полиціей. Армія составляетъ главную опору государственной силы и является важнѣйшимъ орудіемъ въ международныхъ отношеніяхъ. Военное управленіе имѣетъ свое устройство, отличное отъ гражданскаго.

Другая основа государственной силы—финансы. Она также даетъ мѣсто для финансоваго управленія. Наконецъ, и внѣшнія отношенія обособлены въ особую отрасль независимаго управленія.

За выдѣленіемъ этихъ отраслей государственнаго управленія, остается обширная область внутренняго управленія, подраздѣляющаяся на отдѣльныя части.

Изъ этихъ отраслей управленія первыя три входятъ въ кругъ непосреднаго вѣдѣнія верховной власти и могутъ быть названы верховнымъ управленіемъ. Что касается внутренняго управленія, то оно имѣетъ непосредственное соприкосновеніе съ дѣятельностью частныхъ лицъ, о благосостояніи которыхъ государство обязано заботиться, по скольку это благосостояніе зависитъ отъ общихъ государственныхъ установленій и общихъ государственныхъ мѣропріятій. Къ такого рода общеполезнымъ государственнымъ предпріятіямъ относятся: чеканка монеты, устройство почтовыхъ и телеграфныхъ сношеній, постройка путей

сообщенія, учрежденіе школъ. Но всѣ эти учрежденія касаются частныхъ лицъ, какъ народа. Государство въ сферѣ управленія отнюдь не обязано и не можетъ заботиться о частныхъ лицахъ и вторгаться въ ихъ частную дѣятельность. Эта частная дѣятельность отдѣльныхъ лицъ подлежитъ контролю государства только въ томъ случаѣ, если пріобрѣтаетъ общественное значеніе, напримѣръ, государственной власти нѣтъ дѣла до того, какъ ведется частное хозяйство отдѣльныхъ лицъ, но она обязана контролировать распоряженіе отдѣльныхъ лицъ лѣсами, ибо лѣса имѣютъ важное государственное и общественное значеніе.

Впрочемъ, въ такого рода вопросахъ весьма трудно провести точную границу между сферой независимости гражданъ и правами государственной власти. Въ различныя эпохи и при разныхъ условіяхъ этотъ вопросъ рѣшается различно, и наука государственнаго права не можетъ установить сколько-нибудь точныхъ положеній въ этомъ смыслѣ.

Въ Россіи управленіе раздѣляется на верховное, въ которомъ государь дѣйствуетъ непосредственно при содѣйствіи совѣщательныхъ учрежденій, и на подчиненное, въ которомъ опредѣленная степень власти ввѣряется отдѣльнымъ правительственнымъ органамъ. Всѣ установленія верховнаго управленія подчиняются исключительно контролю верховной власти монарха. Прочія учрежденія подчиняются контролю сената.

Безъ законодательства государство можетъ существовать (до появленія законовъ государства и существовали при помощи обычаевъ); но безъ *правительства* государство не мыслимо. Правительство въ странѣ должно обладать силою и энергіею. Безсильное правительство приведетъ государство къ гибели, лишенное энергіи къ застою.

Въ Россіи, по самому свойству ея формы правленія, правительство обладаетъ такою властью, какой не имѣютъ правительства западно-европейскихъ государствъ. Соотвѣтственно этому и задачи управленія въ Россіи весьма сложны и выразились въ широко развитыхъ административныхъ учрежденіяхъ.

Управленіе внѣшнее.

31. Управленіе внѣшними сношеніями государства во всѣхъ государствахъ относится къ сферѣ управленія, а не законодательства, но при заключеніи международныхъ договоровъ могутъ быть затронуты тѣ или другіе законы страны. Въ Россіи международные договоры не вносятся на обсужденіе государственнаго совѣта, какъ высшаго законодательнаго учрежденія. Они заключаются при посредствѣ министерства иностранныхъ дѣлъ, отъ котораго зависитъ принять своевременныя мѣры для соглашенія проекта договора съ дѣйствующимъ русскимъ законодательствомъ, и утверждаются самимъ государемъ.

Внутреннее управленіе.

32. Въ области внутренняго управленія слѣдуетъ различать такія велѣнія: которыми устанавливаются общія правила (указы), и частныя распоряженія.

И указы и распоряженія, и по содержанію, и по формѣ весьма разнообразны. Важнѣйшіе акты верховной власти въ порядкѣ управленія предварительно разсматриваются въ разныхъ совѣщательныхъ учрежденіяхъ—въ комитетѣ мини-

стровъ, военномъ совѣтѣ, адмиралтействъ совѣтѣ, опскунскомъ совѣтѣ и издаются въ видѣ Высочайше утвержденныхъ положеній этихъ учрежденій. Кромѣ того Высочайшія повелѣнія въ порядкѣ управленія могутъ быть испрашиваемы отдѣльными министрами. Если такія Высочайшія повелѣнія скрѣпляются собственноручной подписью государя, то получаютъ форму именныхъ указовъ.

Собственноручной подписи Государя, на основаніи 66 ст. основ. зак. требуютъ указы по дѣламъ: 1) о выдачѣ денежныхъ суммъ; 2) о возведеніи въ дворянство внѣ порядка службы, и 3) объ опредѣленіи въ высшія должности и объ увольненіи отъ нихъ.

Но, кромѣ перечисленныхъ въ этой статьѣ дѣлъ, имѣются и другія, требующія подписи Государя, напр., указъ о созывѣ чиновъ запаса.

За подписью Государя издаются также въ порядкѣ управленія рескрипты. Рескрипты издаются преимущественно по частнымъ случаямъ, напр., при пожалованіи наградъ, при выраженіи монаршаго благоволенія высшимъ должностнымъ лицамъ по разнымъ случаямъ и т. д. Но рескрипты, даже выражающіе общіе взгляды правительства, къ законодательнымъ актамъ не причисляются (ст. 53 основн. зак.).

На основ. 55 ст. основ. зак., словесныя Высочайшія повелѣнія объявляются лицами, имѣющими на то право по закону или особо на то уполномоченными. Этого рода Высочайшія повелѣнія о назначеніи, увольненіи и награжденіи должностныхъ лицъ получаютъ форму Высочайшихъ приказовъ, подписываемыхъ соотвѣтствующими министрами.

Подчиненное управленіе.

33. Верховное управленіе намѣчаетъ задачи государственной дѣятельности и указываетъ способы ихъ осуществленія. Исполненіе этихъ задачъ на практикѣ ввѣряется органамъ подчиненнаго управленія. Эти органы дѣйствуютъ на основаніи полномочія отъ верховнаго управленія, выраженнаго въ законѣ или указѣ. Поэтому дѣйствія органовъ подчиненнаго управленія обязательны лишь настолько, на сколько не превышаютъ данныхъ имъ полномочій. Полномочіе, данное органу подчиненнаго управленія, въ то же время составляетъ и обязанность для него, поэтому и власть подчиненнаго управленія условна и ограниченна.

Подчиненное управленіе раздѣляется на администрацію и судъ. Судебныя мѣста, подобно административнымъ, *обязаны* отправлять правосудіе. Отказъ въ правосудіи есть преступленіе. Отправляя эту обязанность, судъ дѣйствуетъ не свободно, а по уполномочію верховной власти. Разница между судебными и административными обязанностями состоитъ въ томъ, что судъ охраняетъ существующее право, тогда какъ администрація создаетъ новыя условія жизни, исходя изъ интереса государственной цѣлесообразности.

Различіе задачъ суда и администраціи обусловливаетъ и различіе организаціи ихъ органовъ.

Обособить судебныя учрежденія отъ административныхъ необходимо въ интересахъ законности и въ интересахъ обезпеченія гражданской свободы. Судъ долженъ быть поставленъ независимо, чтобы могъ внушать всѣмъ уваженіе къ

своей независимости и безпристрастію. Напротивъ, административныя учрежденія, въ виду преслѣдуемыхъ ими задачъ, должны быть въ тѣсной зависимости отъ верховнаго управленія. Административные органы должны дѣйствовать на основаніи единой правительственной программы. Предоставленіе имъ полной независимости привело бы къ административному хаосу.

Формы административной дѣятельности.

34. Въ сферѣ управленія государственная власть можетъ или сама взять на себя выполненіе извѣстной задачи, или ограничиться содѣйствіемъ частнымъ лицамъ. Въ первомъ случаѣ получаются государственныя монополіи, во второмъ возникаетъ дѣятельность частныхъ лицъ при содѣйствіи правительства. Государственныя монополіи учреждаются или въ интересахъ объединенія предпріятій (монетная, почтовая, телеграфная), или въ интересахъ казны (питейная). Кромѣ того, государство рядомъ съ дѣятельностью своихъ органовъ по разнымъ вопросамъ допускаетъ и дѣятельность частныхъ лицъ (устройство школъ, больницъ, постройка желѣзныхъ дорогъ и т. д.).

Содѣйствіе правительства частнымъ лицамъ проявляется въ разныхъ формахъ. Даются субсидіи земледѣльцамъ и землевладѣльцамъ, преміи за производства, облегчаются ссудныя операціи и т. д.

Но, кромѣ поощренія, администраціи предоставлено право налагать и ограниченія на дѣйствія частныхъ лицъ и обществъ, въ интересахъ общества и государства. Это право проявляется въ самыхъ разнообразныхъ формахъ (напр., пожарная повинность, мѣры относительно врачей и аптекъ, мѣры для предотвращенія болѣзней и т. д.).

Наконецъ, административная дѣятельность проявляется въ формѣ всевозможныхъ разрѣшеній на открытіе разныхъ предпріятій.

Условія административной дѣятельности.

35. Органы подчиненнаго управленія въ своихъ дѣйствіяхъ обязаны руководиться правилами, исходящими отъ верховнаго управленія.

Сущность администраціи состоитъ въ изданіи распоряженій и въ ихъ исполненіи. Руководствомъ являются инструкціи со стороны высшаго управленія. Администрація можетъ установить общія правила въ предѣлахъ полномочій, данныхъ ей верховнымъ управленіемъ; эти общія правила имѣютъ технической характеръ.

Иногда одинъ и тотъ же административный органъ издаетъ распоряженія и самъ ихъ исполняетъ. Но чаще всего распоряженія и исполненія вѣдаются разными органами.

Распоряженіе административной власти обязательно, но степень его обязательности далеко не такъ безусловна, какъ, напр., для судебныхъ рѣшеній. Эти распоряженія можно обжаловать по начальству, на основаніи ихъ неудобства или нецѣлесообразности. Сама администрація во многихъ случаяхъ въ правѣ отмѣнять распоряженія по собственному побужденію. Пока распоряженія не отмѣнены надлежащей властью, они имѣютъ общественный характеръ, и въ случаѣ надобности должны быть приведены въ исполненіе принудительнымъ путемъ.

Административныя распоряженія приводятся въ исполненіе отчасти собствен-

ными средствами администраціи, отчасти путемъ принужденія относительно частныхъ лицъ. Въ первомъ случаѣ исполненіе совершается должностными лицами, которыя выполняютъ свои служебныя обязанности подъ надзоромъ дисциплинарной власти. Во второмъ случаѣ, когда требуется понудить частныхъ лицъ къ исполненію того или другого распоряженія, администрація прибѣгаетъ или къ физическому принужденію, или къ угрозѣ наказаніемъ, которое во многихъ случаяхъ назначается самимъ закономъ. Наказанія за неисполненіе административныхъ распоряженій указаны въ уложеніи о наказаніяхъ, въ мировомъ уставѣ, въ различныхъ уставахъ (таможенномъ, горномъ, акцизномъ, торгово-промышленномъ, сельскаго хозяйства, частной золотопромышленности).

Кромѣ предусмотрѣнныхъ законами, существуютъ и такія обязанности, неисполненіе которыхъ разсматривается вообще какъ неисполненіе всякаго законнаго требованія административной власти. Въ мировомъ уставѣ ст. 29 и 30 говорятся о „неисполненіи законныхъ распоряженій, требованій или постановленій правительственныхъ и полицейскихъ властей, а равно земскихъ и общественныхъ установленій“ и объ ослушаніи полицейскимъ или другимъ стражамъ, а также волостнымъ и сельскимъ начальствамъ. Размѣръ взысканія по 29 статьѣ—не свыше 50 руб., по 30-ой—не свыше 15 руб.

Затѣмъ, въ силу положенія о государственной охранѣ, административная власть, издающая обязательныя постановленія, имѣетъ право устанавливать и наказаніе за нарушеніе ихъ.

О государственныхъ должностяхъ.

36. Подъ государственною должностью разумѣется постоянное установленіе, предназначенное къ осуществленію опредѣленныхъ задачъ государства.

Законъ, ввѣряющій такому установленію опредѣленный кругъ дѣлъ, тѣмъ самымъ ставитъ его въ особое положеніе отъ другихъ установленій, которыя не могутъ вмѣшиваться въ сферу его правъ и обязанностей.

Государственныя должности противополагаются общественнымъ (напр., церковнымъ, сельскимъ, городскимъ и т. д.).

Нравственное существо государственной должности состоитъ въ томъ, что должностное лицо служитъ высшимъ интересамъ государства, независимымъ отъ частнаго произвола.

Права и обязанности должностныхъ лицъ опредѣляются закономъ (въ особенности въ судебномъ вѣдомствѣ) и инструкціями высшихъ властей. Но эти инструкціи, какъ и всякія административныя распоряженія, не должны противорѣчить законамъ. Это обезпечивается принципомъ закономѣрнаго повиновенія и отвѣтственностью должностныхъ лицъ.

Каждое должностное лицо въ сферѣ предоставленныхъ ему правъ дѣйствуетъ совершенно самостоятельно и подъ своею личною отвѣтственностью.

Образованіе должностей въ Россіи.

Исторія развитія должностей въ Россіи не имѣетъ ничего общаго съ той же исторіей на западѣ Европы. Въ Россіи не было ни феодализма, ни вотчинной государственной системы. Въ древней Россіи князь не былъ господиномъ земли, входившей въ составъ его волости. Народонаселеніе княжества было вполнѣ

свободно. Кромѣ того развитіе княжеской власти сдерживалось вѣчевымъ обычаемъ.

Управленіе было личнымъ дѣломъ князя и осуществлялось имъ непосредственно. Князь былъ и законодателемъ, и судьею, и правителемъ одновременно, что было вполнѣ возможно въ виду небольшихъ размѣровъ самихъ княжествъ.

Исполнители княжеской воли пользовались различною властью, при князѣ состояла княжеская дума въ качествѣ совѣщательнаго органа, затѣмъ приставы и разные чиновники для сбора податей, а также разныя лица, составлявшія княжескій дворъ. Судебная власть соединялась съ исполнительною, гражданское управленіе не было отдѣлено отъ военнаго. Мѣстности, отдаленныя отъ стольнаго города, поручались въ управленіе намѣстникамъ и волостелямъ. Намѣстникъ управлялъ ввѣренною ему областью совершенно самостоятельно, за исключеніемъ лишь нѣкоторыхъ дѣлъ, въ видѣ особой льготы вѣдавшихся самимъ княземъ. Намѣстникъ управлялъ городскими округами, волостели—волостями.

Всѣ лица, служившія князю, находились къ нему въ личныхъ отношеніяхъ, никакой служебной повинности, характеризовавшей московскій періодъ русской исторіи, въ удѣльно-вѣчевомъ періодѣ не было. Представители княжеской дружины могли, когда хотѣли, свободно уходить отъ князя къ другому князю, и это право прямо оговаривалось въ договорныхъ грамотахъ. Князья очень дорожили услугами дружины, которая пользовалась значительной самостоятельностью. Между этою дружиною и явившимся впослѣдствіи служилымъ сословіемъ нѣтъ ничего общаго.

Служилое сословіе въ московскомъ періодѣ постепенно образовалось какъ результатъ политики московскихъ князей, которые уничтожили право отъѣзда и раздачею помѣстій дружинникамъ прикрѣпили ихъ къ землѣ. Изъ вольныхъ людей дружинники постепенно превратились въ государевыхъ холоповъ. За исправностью службы слѣдило особое учрежденіе, называвшееся разрядомъ. По уложенію 1649 г. за побѣги служилыхъ людей полагалось жестокое наказаніе кнутомъ и (за третій побѣгъ) лишеніе помѣстья. Самая служба изъ свободной становится подневольной повинностью. Прежніе самостоятельные намѣстники превратились въ государевыхъ воеводъ, отбывавшихъ службу на царя. Съ увеличеніемъ территоріи, царь уже не могъ, подобно князьямъ, лично творить судъ и лично править государствомъ. Явились особыя учрежденія центральнаго управленія—*приказы*,—которымъ государь поручалъ завѣдывать тѣми или другими дѣлами, на правахъ самостоятельныхъ органовъ власти.

Непосредственныя распоряженія царя относились лишь къ тѣмъ дѣламъ, которыхъ приказы почему-либо не могли рѣшить своею властью. Царь также разсматривалъ жалобы частныхъ лицъ на дѣйствія приказовъ и вѣдалъ еще нѣкоторыя „тайныя дѣла“. Судебныя мѣста въ царскій періодъ творили судъ на основаніи судебниковъ и уложенія, прочія мѣста дѣйствовали преимущественно на основаніи приказнаго обычая, а воеводы на основаніи данныхъ имъ нака-

зовъ. Постепенно явилось раздѣленіе должностей на высшія, центральныя и мѣстныя.

По своему устройству приказы не были коллегіями, (первенство старшаго боярина давало ему перевѣсъ надъ товарищами) и вѣдали самыя разнообразныя дѣла. Напр., разрядный приказъ вѣдалъ не только воинскія дѣла, но и судебныя и административныя дѣла и т. д. Послѣдствіемъ этого смѣшенія дѣлъ было чрезмѣрное размноженіе приказовъ. Въ концѣ XVII столѣтія путаница была такъ велика, что жители не знали, у кого искать управы. Надзоръ за администраціей былъ недостаточенъ и отвѣтственность служилыхъ лицъ слабая.

Петръ Великій замѣнилъ приказную систему коллегіальною. Коллегіи и другія учрежденія Петровской эпохи дѣйствовали на основаніи данныхъ имъ регламентовъ вполнѣ самостоятельно и подъ своею отвѣтственностью. Сенатскіе указы по своей силѣ были сравнены съ указами самого государя. Въ силу генеральнаго регламента 1717 г., всѣ коллегіи раздѣлялись по роду дѣлъ на слѣдующія: 1) иностранныхъ дѣлъ для внѣшнихъ сношеній; 2) камеръ-коллегія о государственныхъ доходахъ; 3) юстицъ-коллегія для судныхъ и розыскныхъ дѣлъ; 4) ревизіонъ-коллегія, вѣдавшая государственные приходы и расходы; 5) воинская; 6) адмиралтейская, вѣдавшая флотъ; 7) коммерцъ-коллегія—торговыя дѣла; 8) штатсъ-контора или казенный домъ—государственные расходы; 9) бергъ-коллегія (горное дѣло) и мануфактуръ-коллегія (ремесла).

Мѣстное управленіе было ввѣрено воеводамъ и губернаторамъ, земскимъ комиссарамъ, камерирамъ, фискаламъ и т. д. Коллегіи и другія учрежденія не могли вмѣшиваться въ кругъ вѣдомства другъ друга.

Петръ Великій придавалъ особенное значеніе коллегіальной формѣ. Въ 1718 г. онъ писалъ о коллегіяхъ: „коллегіи, т. е. собраніе многихъ персонъ, въ которыхъ президенты или предсѣдатели не такую мочь имѣютъ, какъ старые судьи, дѣлали что хотѣли; въ коллегіяхъ президентъ не можетъ безъ соизволенія товарищей ничего учинить“. По мнѣнію преобразователя Россіи, въ коллегіяхъ обезпечивалось начало самостоятельности, начало закономѣрнаго повиновенія и надлежащій надзоръ. Коллегіи были подчинены сенату, но имѣли право дѣлать ему представленія о незаконныхъ указахъ. Правила о коллегіальной подачѣ голосовъ, установленныя Петромъ Великимъ, до сихъ поръ дѣйствуютъ въ тѣхъ учрежденіяхъ, которыя сохранили коллегіальную форму.

Для надзора за коллегіями были учреждены фискалы (тайный надзоръ) и прокуроры. Въ 1722 году была учреждена Петромъ Великимъ должность генералъ-прокурора, который долженъ былъ надзирать за правильностью дѣйствій сената и за надлежащимъ исполненіемъ его указовъ. За дѣйствіями другихъ коллегій генералъ-прокуроръ наблюдалъ при посредствѣ подчиненныхъ ему прокуроровъ. Прокуроры были учреждены въ столицахъ при коллегіяхъ, а въ провинціяхъ при надворныхъ судахъ. По закону прокуроръ имѣлъ право протеста и представленія сенату и государю, въ случаѣ незаконныхъ рѣшеній коллегій. Система прокуратуры въ этомъ видѣ (при томъ съ значительнымъ развитіемъ)

удержалась до судебныхъ уставовъ 1864 г., которые дали ей иное значеніе и устройство.

Въ настоящее время права надзора въ провинціяхъ ввѣрены губернаторамъ. Прежнія права генералъ-прокурора отчасти сохранены за министромъ юстиціи.

По смерти Петра, устроенная имъ система мѣстныхъ должностей была уничтожена, и до Екатерины II, мѣстное управленіе пребывало въ хаотическомъ состояніи. Учрежденіе о губерніяхъ внесло нѣкоторый порядокъ въ мѣстное, но не въ высшее управленіе.

Императоръ Александръ I прибѣгъ къ учрежденію министерствъ для того, чтобы устранить безпорядки и установить нѣкоторое раздѣленіе труда.

Коллегіальное начало въ качествѣ общаго принципа для всѣхъ отраслей управленія въ Россіи не сохранилось и со второй половины XVIII столѣтія стало уступать началу единоличному. Личное начало въ особенности проявилось въ устройствѣ министерствъ. Коллегіальная форма осталась въ сенатѣ и нѣкоторыхъ другихъ учрежденіяхъ, преимущественно въ судебныхъ. Вмѣсто самостоятельныхъ членовъ коллегіи явились должностныя лица, находящіяся въ строгомъ іерархическомъ подчиненіи начальству. Поэтому измѣнились и способы обезпеченія законности управленія. Вмѣсто надзора за коллегіями чрезъ прокуроровъ постепенно установился принципъ отвѣтственности должностныхъ лицъ.

Въ настоящее время управленіе раздѣляется на уѣздныя и губернскія учрежденія, министерства, сенатъ.

Государственная служба.

37. Государственная служба (officium publicum) есть юридическое отношеніе лица къ государству, возникающее вслѣдствіе принятія имъ на себя государственной должности.

Служебныя отношенія возникаютъ въ силу назначенія даннаго лица на должность. Въ актѣ назначенія заключается и основаніе служебныхъ отношеній. Приказъ о назначеніи есть спеціальный законъ, въ силу котораго должностное лицо получаетъ извѣстную степень власти. Права и обязанности поступившаго на государственную службу имѣютъ публичный характеръ и опредѣляются соображеніями государственной пользы. Поэтому должности не могутъ быть предметомъ частныхъ сдѣлокъ, напр., купли-продажи. Каждое должностное лицо имѣетъ право на жалованье, на пенсію и на вознагражденіе за вредъ и убытки, понесенные при исполненіи служебныхъ обязанностей. Каждое должностное лицо обязано въ особенности сохранять вѣрность верховной власти и повиноваться ей, поэтому при вступленіи въ должность приноситъ особую присягу. Находящіеся на государственной службѣ составляютъ особый классъ гражданъ съ особыми правами и обязанностями.

Лица, состоящія на службѣ общественныхъ учрежденій отчасти также пользуются, правами государственной напр. предводители дворянства члены городскихъ и земскихъ управъ.

По русскому законодательству, поступленіе на государственную службу обусловливается частью принадлежностью къ привиллегированнымъ сословіямъ, частью полученіемъ высшаго и средняго образованія.

Иностранцы на государственную службу не принимаются. Однако, допускаются исключенія изъ этого правила, напр., по вѣдомству народнаго просвѣщенія,

Ограниченіямъ при поступленіи на службу подвергаются, кромѣ иностранцевъ, евреи, не получившіе высшаго образованія, незаконнорожденные и лица, подвергшіяся по суду такимъ наказаніямъ, которыя влекутъ за собою лишеніе или ограниченіе въ правахъ.

Назначеніе на государственныя должности въ принципѣ принадлежитъ самому монарху; но непосредственно государемъ назначаются лишь высшія должностныя лица, а прочія представляются къ назначенію своими начальствами. Непосредственно государемъ назначаются лица первыхъ трехъ классовъ (члены государственнаго совѣта, сенаторы, члены синода, министры, главноуправляющіе и ихъ товарищи, члены комитета министровъ, члены совѣтовъ министровъ, генералъ-губернаторы и др.).

Государемъ, по представленію министровъ, назначаются лица на должности четвертаго класса (директоры департаментовъ, оберъ-прокуроры сената и судебныхъ палатъ, губернаторы).

Отвѣтственность должностныхъ лицъ.

38. Такъ какъ должностныя лица являются органами власти, дѣйствующими отъ имени государства, то совершаемыя ими правонарушенія имѣютъ особое значеніе, принося ущербъ авторитету закона.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда должностныя лица своими незаконными дѣйствіями не приносятъ частнымъ лицамъ непосредственнаго вреда, то для возстановленія нарушеннаго права достаточно обжалованія незаконныхъ дѣйствій.

Если незаконныя дѣйствія должностныхъ лицъ причиняютъ гражданамъ имущественный вредъ, подлежащій денежной оцѣнкѣ, то для потерпѣвшихъ возникаетъ право иска въ обычномъ гражданскомъ порядкѣ. Если незаконныя дѣйствія должностныхъ лицъ причиняютъ вредъ невознаградимый, то можетъ быть возбуждена уголовная отвѣтственность.

Но кромѣ этой отвѣтственности въ гражданскомъ и уголовномъ порядкѣ, должностныя лица подвергаются еще дисциплинарной отвѣтственности за нарушеніе порядка службы.

По русскому праву гражданскіе иски противъ должностныхъ лицъ разсматриваются въ особомъ составѣ суда съ участіемъ представителей административнаго вѣдомства (иски противъ лицъ до IX класса включительно въ окружномъ судѣ въ особомъ присутствіи подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя суда, вицегубернатора, двухъ членовъ суда и двухъ членовъ изъ мѣстныхъ управленій); иски противъ лицъ отъ VIII до V класса въ судебной палатѣ подъ предсѣдательствомъ старшаго предсѣдателя палаты, изъ губернатора, двухъ членовъ па-

латы и управляющихъ казенною палатою и государственными имуществами и начальника обвиняемаго; противъ лицъ выше V класса въ соединенномъ присутствіи кассаціоннаго и перваго департаментовъ сената.

Должностныя лица могутъ быть предаваемы уголовному суду только тѣмъ начальствомъ, отъ котораго зависѣло опредѣленіе ихъ къ должности. Должностныя лица IV и V классовъ, предводители дворянства и столичные головы предаются суду первымъ департаментомъ сената (уст. угол. суд., ст. 1088).

Независимо отъ отвѣтственности по суду, должностныя лица подвергаются дисциплинарной отвѣтственности. Высшее изъ дисциплинарныхъ наказаній состоитъ въ удаленіи отъ должности; формы менѣе строгія: замѣчанія, выговоры, штрафы, арестъ, временное удаленіе отъ должности.

Въ тридцать седьмой главѣ новаго уложенія о наказаніяхъ 1903 г. перечислены преступныя дѣянія по службѣ общественной и государственной, влекущія за собою наказанія.

ЛЕКЦІЯ ДЕВЯТАЯ.

Органы высшаго и мѣстнаго управленія въ Россіи.

Государственный совѣтъ.

39. Государственный совѣтъ есть совѣщательное учрежденіе, состоящее при монархѣ и раздѣляющее съ нимъ сферу его непосредственной дѣятельности. Государственный совѣтъ въ Россіи, по мысли его основателя, предназначенъ преимущественно для обсужденія законопроектовъ. Въ дѣлахъ же высшаго управленія онъ конкурируетъ съ комитетомъ министровъ и съ сенатомъ.

Въ древній періодъ русской исторіи княжеская дума вѣдала разныя дѣла. Въ московскій періодъ боярская дума также отличалась полною неопредѣленностью своей компетенціи. При Петрѣ Великомъ боярская дума перестала существовать и съ 1711 г. была замѣнена сенатомъ.

Сенатъ вѣдалъ и законодательныя, и административныя, и судебныя дѣла, и имѣлъ значеніе не совѣщательнаго учрежденія, каковъ нынѣшній совѣтъ, а былъ самостоятельной коллегіей.

По смерти Петра значеніе „управительнаго сената“ было ослаблено учрежденіемъ верховнаго тайнаго совѣта, который вмѣшивался во всѣ сферы управленія. Затѣмъ при императрицѣ Аннѣ Іоанновнѣ вмѣсто этого совѣта явился кабинетъ. Императрица Елизавета Петровна возстановила прежнее значеніе сената. При Петрѣ III былъ устроенъ „совѣтъ при высочайшемъ дворѣ“. Въ 1762 г. графъ Панинъ представилъ проектъ учрежденія императорскаго совѣта спеціально для законодательныхъ дѣлъ, но императрица Екатерина не согласи-

лась на его учрежденіе. Въ 1768 г. былъ учрежденъ особый совѣтъ по случаю турецкой войны. Сначала онъ имѣлъ характеръ временнаго чрезвычайнаго учрежденія, но въ слѣдующемъ году сдѣланъ былъ постояннымъ. Кромѣ вопросовъ военныхъ онъ обсуждалъ мѣры по случаю особыхъ событій, какъ-то моровой язвы, пугачевщины и т. д.

Въ 1801 г. императоръ Александръ I учредилъ непремѣнный совѣтъ, а въ 1810 г., по мысли графа Сперанскаго, былъ установленъ государственный совѣтъ въ нынѣшнемъ его видѣ. Въ составленной имъ запискѣ Сперанскій мотивировалъ это учрежденіе необходимостью оградить повелѣнія верховной власти отъ упрека въ произвольности.

Новому учрежденію была поставлена цѣль: „учреждать постепенно образъ правленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона“.

Такъ какъ въ 1802 году были образованы министерства для высшаго управленія и сенатъ получилъ значеніе преимущественно судебнаго установленія то оставалось и для законодательныхъ дѣлъ устроить особое учрежденіе. Таковымъ и явился государственный совѣтъ.

Учрежденіе совѣта разсматривалось какъ средство упроченія законности въ русскомъ управленіи.

Кромѣ департаментовъ при государственномъ совѣтѣ были учреждены комиссія составленія законовъ (въ 1826 г. преобразованная во II отдѣленіе собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и въ 1882 г. упраздненная), коммиссія прошеній, которая въ 1835 г. была преобразована въ особое учрежденіе. Въ 1842 г. послѣдовало новое учрежденіе государственнаго совѣта. Въ настоящее время государственный совѣтъ устроенъ согласно учрежденію 1901 года, которое воспроизводитъ основныя начала предшествовавшихъ учрежденій.

Въ настоящее время главный предметъ дѣятельности государственнаго совѣта состоитъ въ обсужденіи законопроектовъ. Но кромѣ того, совѣтъ является совѣщательнымъ учрежденіемъ и по другимъ вопросамъ, подлежащимъ непосредственному вѣдѣнію верховной власти.

40. Кругъ вѣдомства совѣта опредѣляется такъ: **Кругъ вѣдомства совѣта.**

1) Дѣла законодательныя. Въ силу 50 ст. основ. зак., всѣ законопроекты подлежатъ обсужденію государственнаго совѣта. Но изъ этого общаго правила есть исключенія: нѣкоторыя дополненія и изъясненія закона могутъ быть излагаемы по словеснымъ Высочайшимъ повелѣніямъ безъ предварительнаго обсужденія въ совѣтѣ. Дополненія и изъясненія военныхъ и морскихъ законовъ, если они не имѣютъ связи съ общими законами, представляются Государю чрезъ военный и адмиралтействъ совѣты. Кромѣ того, 291 ст. учрежденія министерствъ предусматриваетъ такіе случаи, когда Государь можетъ повелѣть представить Ему тотъ или другой вопросъ помимо совѣта. Иниціатива изъятія принадлежитъ исключительно Государю.

2) Мнѣнія государственнаго совѣта выслушиваются и по высшимъ административнымъ вопросамъ, требующимъ непосредственнаго утвержденія монарха

Къ числу такихъ вопросовъ относятся: общія распоряженія, издаваемыя въ виду успѣшнаго исполненія законовъ, чрезвычайныя мѣры, напр., объявленіе какой-либо мѣстности на военномъ положеніи, накопецъ, внѣшнія мѣры, напр., объявленіе войны.

3) Предварительному разсмотрѣнію государственнаго совѣта подлежатъ финансовыя мѣры, требующія утвержденія Государя. Сюда относятся заключеніе государственной росписи доходовъ и расходовъ и финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій. Чрезъ совѣтъ разныя вѣдомства испрашиваютъ сверхсмѣтные кредиты. Совѣтъ разсматриваетъ всѣ штаты, дѣла о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій, разсматриваетъ отчеты о государственныхъ доходахъ и расходахъ, и чрезвычайныя финансовыя мѣры, и смѣты и раскладки земскихъ повинностей по закавказскому краю.

4) Совѣтъ разсматриваетъ частные законы, т. е. такіе, въ которыхъ опредѣляется юридическое положеніе частныхъ лицъ какъ физическихъ, такъ и юридическихъ. Таковы дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, дѣла объ отчужденіи частныхъ имуществъ на общественную пользу и объ отчужденіи государственныхъ имуществъ въ частныя руки, дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ званіяхъ—княжескомъ, графскомъ и баронскомъ.

5) За совѣтомъ осталось право послѣдней судебной инстанціи относительно мѣстностей, гдѣ еще не введены судебные уставы 1864 года. Совѣту принадлежитъ также право отдачи подъ судъ лицъ первыхъ трехъ классовъ.

6) Независимо отъ общихъ дѣлъ, совѣтъ можетъ быть облеченъ особыми полномочіями со стороны монарха.

Составъ государственнаго совѣта.

41. Въ число членовъ совѣта назначаются лишь лица по усмотрѣнію самого государя; лицъ, которыя имѣли бы право засѣдать въ немъ по праву рожденія, русское законодательство не признаетъ.

Только министры засѣдаютъ въ немъ по обязанности службы. Министръ, вышедшій въ отставку, можетъ сдѣлаться членомъ государственнаго совѣта только въ силу особаго императорскаго указа. При вступленіи въ должность члены государственнаго совѣта приносятъ особую присягу. Одни члены совѣта присутствуютъ только въ общихъ собраніяхъ, другіе кромѣ того въ департаментахъ.

Нѣкоторыя менѣе важныя дѣла разсматриваются департаментами окончательно и поступаютъ прямо на утвержденіе Государя, другія подготовляются въ департаментахъ къ слушанію въ общемъ собраніи. Въ общемъ собраніи происходятъ окончательныя пренія и голосованіе, послѣ чего дѣло переходитъ на утвержденіе верховной власти.

Каждый департаментъ составляется не менѣе какъ изъ трехъ членовъ, изъ которыхъ одинъ назначается предсѣдателемъ. Полномочія предсѣдателя и членовъ возобновляются ежегодно.

Всѣхъ департаментовъ четыре: 1) законовъ, на предварительное заключеніе котораго поступаютъ всѣ законопроекты общаго характера; 2) департа-

ментъ промышленности наукъ и торговли; 3) департаментъ дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, разсматривающій дѣла управленія духовнаго и полиціи; 4) департаментъ государственной экономіи, имѣющій весьма обширный кругъ вѣдомства.

Въ составъ общаго собранія входятъ члены департаментовъ, всѣ министры, члены, не присутствующіе въ департаментахъ. Въ принципѣ предсѣдательство въ общемъ собраніи принадлежитъ Государю, но обыкновенно эта обязанность выполняется однимъ изъ великихъ князей, который носитъ званіе предсѣдателя государственнаго совѣта и назначается ежегодно именнымъ указомъ.

Для дѣлопроизводства при совѣтѣ состоитъ государственная канцелярія, которою завѣдуетъ государственный секретарь. Канцелярія раздѣляется на отдѣленія, во главѣ которыхъ стоятъ статсъ-секретари.

До 1882 года при совѣтѣ состоялъ главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія, учрежденный въ 1861 г. Дѣла его были переданы образованному при первомъ департаментѣ присутствію по крестьянскимъ дѣламъ. Въ 1881 г. также закрыты состоявшіе при совѣтѣ комитетъ по дѣламъ Царства Польскаго и особое присутствіе о воинской повинности. При государственномъ совѣтѣ состоитъ особое присутствіе для предварительнаго разсмотрѣнія жалобъ на опредѣленія правительствующаго сената. Кромѣ того, по закону 1901 г. въ составѣ совѣта образуются особыя совѣщанія подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ совѣта; заключенія ихъ вносятся на усмотрѣніе департаментовъ.

Дѣлопроизводство совѣта.

42. Въ общихъ собраніяхъ обязаны присутствовать всѣ члены и всѣ министры. Засѣданія общаго собранія происходятъ въ опредѣленные дни. Каждое дѣло сначала разсматривается въ департаментѣ на основаніи доклада, составленнаго въ государственной канцеляріи. Помимо департаментовъ, прямо въ общее собраніе поступаютъ только дѣла особой важности, или по особому Высочайшему повелѣнію.

Въ департаментахъ принимаются къ свѣдѣнію объясненія министровъ, которымъ законъ придаетъ важное значеніе. Если министръ не согласенъ съ заключеніемъ департамента, то можетъ въ теченіе недѣли представить особое мнѣніе.

По полученіи мнѣнія министра, департаментъ обязанъ снова разсмотрѣть дѣло.

Постановленія департаментовъ, содержащія въ себѣ только изъясненіе смысла существующихъ законовъ, въ общее собраніе не поступаютъ и прямо представляются на Высочайшее утвержденіе. Но для этого необходимо, чтобы рѣшеніе департамента было единогласно и чтобы не было разногласія съ министромъ и съ сенатомъ (въ дѣлахъ поступающихъ изъ сената); менѣе важныя дѣла рѣшаются собственной властью департамента. Въ общихъ собраніяхъ дѣла докладываются статсъ-секретарями. Докладъ состоитъ въ прочтеніи журналовъ департамента по данному дѣлу. Сообщеніе дѣлъ членамъ внѣ совѣта воспрещено. По прочтеніи журнала и постановки вопросовъ предсѣдателемъ, начинаются пренія.

Всѣ члены излагаютъ свои мнѣнія стоя и обращаясь къ лицу предсѣдателя.

Каждому обезпечена свобода мнѣнія, съ тѣмъ, чтобы онъ не удалялся отъ вопроса.

Засѣданія департаментовъ и общихъ собраній не публичны. По окончаніи голосованія, въ журналъ вносятся мнѣнія большинства и меньшинства.

Особыя мнѣнія должны быть письменныя и присланы предсѣдателю въ теченіе недѣли. Журналы засѣданій подписываются въ самомъ совѣтѣ предсѣдателемъ и членами. Всѣ дѣла представляются Государю въ видѣ меморій, т. е. краткихъ отчетовъ о засѣданіяхъ. Это нововведеніе сдѣлано въ 1842 году.

Собственноручной подписи Государя требуютъ: всѣ новые законы, установленіе и отмѣны новыхъ налоговъ, новые штаты, государственная роспись и дѣла объ отчужденіи частнаго имущества на общественныя потребности.

Законы излагаются въ надлежащей формѣ и подписываются Императоромъ, прочія дѣла, требующія Высочайшаго утвержденія, излагаются въ видѣ мнѣній государственнаго совѣта и утверждаются надписью „быть по сему“; если дѣло рѣшено въ совѣтѣ единогласно; если же имѣется разногласіе, то въ случаѣ утвержденія мнѣнія большинства, форма изложенія остается та же, въ случаѣ утвержденія мнѣнія меньшинства, или отдѣльныхъ членовъ, исполненіе по дѣлу совершается въ видѣ именныхъ указовъ.

Дѣла, не требующія подписи Государя, исполняются по Высочайшимъ повелѣніямъ, объявленнымъ предсѣдателемъ совѣта. Словесная резолюція Государя на единогласное рѣшеніе совѣта выражается въ слѣдующихъ словахъ: „Его Императорское Величество воспослѣдовавшее мнѣніе въ общемъ собраніи (или въ департаментѣ) государственнаго совѣта по дѣлу о томъ-то Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить“.

Составленіе государственной росписи.

43. Правила о составленіи государственной росписи изданы въ 1862 году. На основаніи ихъ, государственная роспись есть исчисленіе всѣхъ предстоящихъ по государству расходовъ и источниковъ къ ихъ удовлетворенію. Общая роспись составляется изъ отдѣльныхъ финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій и разсматривается и утверждается законодательнымъ порядкомъ. На основаніи ея, министерство финансовъ открываетъ кредитъ всѣмъ вѣдомствамъ. Сверхсмѣтные кредиты утверждаются тѣмъ же порядкомъ, но въ чрезвычайныхъ случаяхъ министры иностранныхъ дѣлъ, военный и морской могутъ испрашивать ихъ непосредственными всеподданнѣйшими докладами.

Каждое министерство изготовляетъ свою смѣту къ 1 сентября ежегодно. Эти смѣты въ печатныхъ оттискахъ препровождаются одновременно въ министерство финансовъ, въ государственный контроль и государственный совѣтъ.

По полученіи отъ министра финансовъ общей смѣты (не позже 1 ноября), департаментъ экономіи начинаетъ съ разсмотрѣнія частныхъ смѣтъ, въ присутствіи подлежащихъ министровъ, затѣмъ разсматриваетъ общую роспись и предположенія министра финансовъ. Заключеніе департамента экономіи вносится въ общее собраніе, гдѣ разсматривается обычнымъ порядкомъ и, по утвержденіи Государемъ, обнародуется во всеобщее свѣдѣніе.

Роспись и смѣты имѣютъ силу на одинъ годъ, съ 1 января по 31 декабря. Суммы, оставшіяся не израсходованными, поступаютъ въ государственное казначейство.

Сверхсмѣтные кредиты раздѣляются на дополнительные, которые касаются предметовъ, вошедшихъ въ смѣту, и на чрезвычайные, которые въ смѣтѣ не указаны.

Эти кредиты испрашиваются тѣмъ же порядкомъ.

Комитетъ министровъ.

44. Высшія исполнительныя дѣла разсматриваются въ комитетѣ министровъ и въ совѣтѣ министровъ.

Графъ Сперанскій въ своей запискѣ „о государственныхъ установленіяхъ“ (напечатанной въ III книгѣ „Архива ист. и практ. свѣдѣній“ Калачова) говоритъ, что совокупный докладъ министровъ производился въ общемъ собраніи министровъ въ присутствіи Государя, что и называлось комитетомъ. Въ 1805 году, по случаю отъѣзда императора Александра за границу, были изданы особыя правила для комитета министровъ. Изъ нихъ видно, что на разсмотрѣніе комитета представлялись дѣла, требовавшія доклада Государю.

Послѣ новаго учрежденія государственнаго совѣта въ 1810 г. предположено было совсѣмъ закрыть комитетъ министровъ, какъ учрежденіе лишнее и неопредѣленное. Однако, комитетъ сохранился на первыхъ порахъ, какъ чисто фактическое учрежденіе, а въ 1812 г. получилъ свой уставъ и сдѣлался постояннымъ учрежденіемъ.

Комитету данъ былъ особый предсѣдатель, въ его составъ были включены, кромѣ министровъ, предсѣдатели департаментовъ государственнаго совѣта. Въ царствованіе императоровъ Александра I и Николая I комитетъ игралъ видную роль.

Въ настоящее время комитетъ министровъ разсматриваетъ такія административныя дѣла, которыя превышаютъ степень власти отдѣльныхъ министровъ.

Эти дѣла разсматриваются комитетомъ, если не могутъ быть рѣшены сенатомъ на основаніи существующихъ законовъ и требуютъ Высочайшаго утвержденія. Затѣмъ министры представляютъ комитету о тѣхъ дѣлахъ, которыя возбуждаютъ въ нихъ сомнѣніе или нуждаются въ соображеніи и содѣйствіи разныхъ вѣдомствъ. Всѣ эти дѣла извѣстны подъ общимъ названіемъ дѣлъ текущихъ.

Кромѣ того, комитетъ вѣдаетъ нѣкоторыя особыя дѣла. Таковы относящіяся до общаго спокойствія и безопасности, до народнаго продовольствія и по всякому чрезвычайному происшествію, уставы акціонерныхъ предпріятій, если ими не испрашивается особыхъ привиллегій, выдача желѣзнодорожныхъ концессій, представленія министровъ о наградахъ за отличіе по службѣ или внѣ службы, выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ по представленіямъ сената и

министровъ, штаты временныхъ установленій, учреждаемыхъ на срокъ, высшія административныя дѣла по расколу, представленія министровъ объ отклоненіи ходатайствъ земскихъ собраній, представленія министра внутреннихъ дѣлъ объ уничтоженіи книгъ, признанныхъ имъ особенно вредными.

Комитетъ министровъ не имѣетъ иниціативы по дѣламъ, подлежащимъ его рѣшенію. Онъ не имѣетъ своихъ исполнительныхъ органовъ. Его постановленія требуютъ Высочайшаго утвержденія.

Въ составъ комитета министровъ входятъ всѣ министры, всѣ предсѣдатели департаментовъ государственнаго совѣта и лица по особому назначенію Государя. Предсѣдатель комитета назначается Государемъ на неопредѣленный срокъ. Завѣдываніе канцеляріей и дѣлопроизводствомъ принадлежитъ завѣдывающему дѣлами. Дѣлопроизводство въ комитетѣ устроено на подобіе дѣлопроизводства въ государственномъ совѣтѣ.

Засѣданія его всегда общія. Государю журналы комитета представляются въ подлинникѣ. Высочайшая резолюція состоитъ изъ одного слова—„исполнить“,

Совѣтъ министровъ.

45. Совѣтъ министровъ былъ основанъ въ 1861 году. Это совѣщательное учрежденіе по административнымъ дѣламъ. Совѣтъ министровъ разсматриваетъ проекты законовъ, составленные отдѣльными министерствами для того, чтобы соблюсти общую систему и единство дѣйствій всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій. Совѣтъ собирается подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя. Онъ не имѣетъ строго опредѣленнаго круга вѣдомства. На внесеніе дѣлъ въ совѣтъ всякій разъ требуется особое Высочайшее разрѣшеніе.

Законопроекты, разсмотрѣнные въ совѣтѣ министровъ, затѣмъ передаются въ государственный совѣтъ. Дѣла исполнительныя вносятся въ совѣтъ для испрошенія Высочайшаго соизволенія и для поддержанія единства въ управленіи.

Совѣтъ является средствомъ контроля надъ дѣйствіями отдѣльныхъ министерствъ. Поэтому въ него вносятся свѣдѣнія о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей, а также заключенія разныхъ комиссій, учреждаемыхъ по повелѣнію Государя для разсмотрѣнія отчетовъ разныхъ министерствъ.

Совѣтъ составляется изъ министровъ и главноуправляющихъ. Въ него по повелѣнію Государя могутъ быть приглашаемы и другія лица.

При всѣхъ засѣданіяхъ совѣта долженъ присутствовать государственный секретарь. Дѣлами завѣдуетъ управляющій дѣлами комитета министровъ. Засѣданія назначаются каждый разъ по усмотрѣнію Государя.

Дѣла докладываются министрами. Высочайшая резолюція полагается или въ самомъ засѣданіи, или послѣ новаго разсмотрѣнія дѣла особой комиссіей изъ министровъ и другихъ лицъ по усмотрѣнію Государя.

Подчиненное управленіе.

Правительствующій Сенатъ.

46. Сенатъ есть главное изъ учрежденій подчиненнаго управленія. Онъ былъ учрежденъ Петромъ Великимъ въ 1711 году, 22 февраля, въ день объявленія

войны Турціи. Всѣмъ мѣстамъ и лицамъ было указано повиноваться сенату, какъ самому государю. Полномочія сената были обширны и разнообразны. Сначала сенатъ состоялъ изъ девяти сенаторовъ, которые засѣдали въ одномъ общемъ присутствіи. Съ устройствомъ въ 1718 г. коллегій измѣнилось и устройство сената.

Изъ подъ власти сената тогда выдѣлились коллегіи иностранныхъ дѣлъ, военная и адмиралтейская. Самый сенатъ составился изъ президентовъ коллегій. Такой составъ привелъ къ многимъ злоупотребленіямъ, и въ 1722 г. Петръ вернулся къ первоначальному порядку. Сенатъ былъ поставленъ во главѣ всего управленія. Ежегодно по одному сенатору отправлялись для ревизіи мѣстнаго управленія, что было равносильно установленію дѣйствительнаго контроля надъ коллегіями. Въ томъ же 1722 г. для надзора за дѣятельностью сената была учреждена должность генералъ-прокурора. Ему принадлежало право останавливать неправильныя рѣшенія сената. Онъ же наблюдалъ за своевременнымъ исполненіемъ сенатскихъ указовъ. „Чинъ сей,—говорилось въ инструкціи генералъ-прокурору,—яко око наше, и стряпчій о дѣлахъ государственныхъ“.

До самой смерти Петра Великаго сенатъ оставался средоточіемъ верховнаго управленія въ Россіи.

Сенатъ при Петрѣ былъ также высшей судебной инстанціей. Часть судебныхъ дѣлъ онъ передавалъ состоявшей при немъ расправной палатѣ, остальныя рѣшалъ самъ. На сенатъ можно было приносить жалобы только Государю. По мысли Петра Великаго, воля монарха должна выражаться чрезъ коллегію, „дабы не клеветали непокоривые человѣцы, что се или оное силою паче или по прихотямъ своимъ, нежели судомъ или истиною, заповѣдаетъ монархъ“.

Послѣ кончины Преобразователя, сенатъ пришелъ въ упадокъ. Власть сначала захватилъ верховный тайный совѣтъ, потомъ кабинетъ. Сенату велѣно было называться „высокимъ“, на него можно было приносить жалобы въ совѣтъ, отъ котораго онъ получалъ указы. Должность генералъ-прокурора была фактически упразднена.

Въ царствованіе императрицы Анны Іоанновны сенатъ впервые былъ раздѣленъ на департаменты, и должность генералъ-прокурора была возстановлена. Но возстановленіе сената въ это царствованіе было непродолжительнымъ. Учрежденіе въ 1731 году кабинета нанесло сенату новый ударъ. Кабинетъ сосредоточилъ въ своихъ рукахъ высшій надзоръ за сенатомъ и всѣми государственными учрежденіями.

Императрица Елизавета Петровна указомъ 1742 года возстановила сенатъ въ его правахъ. Все внутреннее управленіе было отдано въ его руки, только внѣшнія дѣла были сосредоточены въ рукахъ другихъ лицъ. Въ царствованіе Елизаветы сенатъ вѣдалъ самыя разнообразныя дѣла, начиная съ попеченія о финансахъ и кончая военными дѣлами и завѣдываніемъ вновь основаннымъ московскимъ университетомъ. Все управленіе было подъ строгимъ контролемъ сената. Власть была у него такъ велика, что безъ сенатскаго указа даже смертные приговоры не могли быть приводимы въ исполненіе. Въ 1750 году, по

случаю голода, сенатъ распорядился описать хлѣбъ у помѣщиковъ и крестьянъ и раздать неимущимъ.

Императрица Екатерина II отнеслась къ сенату съ недовѣріемъ. Она находила, что сенатъ слишкомъ злоупотребляетъ своею властью. Для устраненія чрезмѣрнаго скопленія и смѣшенія дѣлъ въ сенатѣ она повелѣла раздѣлить его на 6 департаментовъ, которые должны были рѣшать всѣ дѣла единогласно; въ случаѣ разногласія дѣло вносилось въ общее собраніе. При первомъ департаментѣ, вѣдавшемъ внутреннія и политическія дѣла, состоялъ генералъ-прокуроръ, при остальныхъ оберъ-прокуроры. Въ своемъ „Наказѣ“ императрица высказала взглядъ на сенатъ, какъ на „хранилище“ законовъ.

Раздѣленіе сената на департаменты невыгодно отразилось на этомъ учрежденіи. Прежде всего пострадало его законодательное положеніе: для разработки важнѣйшихъ законоположеній императрица стала обращаться не къ нему, а назначала спеціальныя комиссіи. Съ 1769 года законодательныя дѣла поручаются вновь учрежденному совѣту. Затѣмъ должность генералъ-прокурора получила такое развитіе, что фактически онъ сдѣлался первымъ министромъ и подчинилъ себѣ сенатъ. Нѣкоторыя части управленія перешли въ непосредственное его завѣдываніе. Во главѣ другихъ управленій были поставлены отдѣльныя лица, которыя пользовались особымъ довѣріемъ императрицы и отдавали ей лично отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ помимо сената. Учрежденіе о губерніяхъ, создавшее на мѣстахъ сильную власть генералъ-губернатора, умалило власть сената и сдѣлало ее чисто фиктивной.

При Павлѣ I довершилось распаденіе сената. За нимъ осталась только судебная власть.

Императоръ Александръ I при вступленіи на престолъ имѣлъ намѣреніе возстановить сенатъ въ прежнемъ значеніи, но учрежденіе „непремѣннаго совѣта“ и министерствъ указывало на намѣреніе государя осуществить въ Россіи раздѣленіе властей. Новосильцевъ и другіе совѣтники государя рѣшили предоставить сенату положеніе высшаго судебнаго мѣста имперіи и отобрать отъ него другія дѣла. Генералъ-прокуроръ превратился въ министра юстиціи.

Въ настоящее время сенатъ составляется изъ особъ первыхъ трехъ классовъ по непосредственному назначенію Императора. Сенаторы раздѣляются на присутствующихъ въ департаментахъ и на неприсутствующихъ. Кромѣ того, въ сенатѣ по должности присутствуютъ министры, генералъ-губернаторы и военные губернаторы, когда бываютъ въ столицѣ по дѣламъ службы. Въ сенатъ могутъ быть приглашаемы и другія лица съ правомъ совѣщательнаго голоса.

Сенатъ раздѣляется на департаменты:

1) Департаменты административные—первый, второй и герольдіи; 2) судебный, дѣйствующій по старому порядку, и кассаціонные (уголовный и гражданскій). Всѣ департаменты сената учрежденія вполнѣ самостоятельныя, ни въ чемъ не напоминающія департаменты государственнаго совѣта. Дѣла въ нихъ рѣшаются окончательно и только въ случаѣ разногласія переносятся въ соотвѣтствующія общія

собранія. Каждый департаментъ состоитъ по крайней мѣрѣ изъ трехъ членовъ, назначаемыхъ Государемъ, и изъ первоприсутствующаго, который назначается Государемъ ежегодно. При каждомъ департаментѣ состоитъ оберъ-прокуроръ для надзора за порядкомъ дѣлопроизводства и правильностью рѣшеній. Оберъ-прокуроръ начальствуетъ надъ канцеляріей департамента, которая состоитъ изъ оберъ-секретарей и ихъ помощниковъ.

Общаго собранія всѣхъ департаментовъ сената не существуетъ. Собраній отдѣльныхъ департаментовъ два: первое общее собраніе изъ 1 и 2 департаментовъ и департамента герольдіи, второе общее собраніе изъ сенаторовъ департамента судебнаго и другихъ сенаторовъ.

При сенатѣ еще состоятъ: высшее дисциплинарное присутствіе, образованное по закону 1902 г., особое присутствіе для сужденія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ, состоящее изъ сенаторовъ и сословныхъ представителей, хозяйственный комитетъ, архивъ и типографія.

Кругъ вѣдомства сената.

Въ первомъ департаментѣ разсматриваются правительственныя дѣла.

Всѣ законы приводятся въ исполненіе не иначе, какъ на основаніи сенатскаго указа. Первому департаменту также принадлежитъ право храненія законовъ. Поэтому списки всѣхъ законовъ хранятся въ сенатѣ. Затѣмъ первому департаменту принадлежитъ важное право наблюденія за закономѣрнымъ исполненіемъ всѣми присутственными мѣстами имперіи ихъ обязанностей. Онъ окончательно разрѣшаетъ представленія низшихъ мѣстъ о полученныхъ ими распоряженіяхъ, не согласныхъ съ закономъ. Первый департаментъ разъясняетъ смыслъ законовъ въ отвѣтъ на представленія губернскихъ мѣстъ, разрѣшаетъ недоумѣнія министровъ, когда это можно сдѣлать, не отмѣняя существующаго закона. Онъ также разрѣшаетъ споры о компетенціи между разными вѣдомствами. Первому департаменту принадлежитъ надзоръ за административными мѣстами имперіи. По отношенію къ министерствамъ первому департаменту присвоено право дѣлать представленія Государю въ случаѣ, если будутъ усмотрѣны явныя злоупотребленія въ министерскомъ управленіи. Относительно мѣстныхъ учрежденій сенатъ имѣетъ право надзора, которое проявляется въ принятіи жалобъ на неправильныя и незаконныя дѣйствія мѣстныхъ учрежденій, въ наложеніи взысканій на эти мѣста, въ отдачѣ подъ судъ должностныхъ лицъ не свыше 4 класса, а также предводителей дворянства, предсѣдателей и членовъ земскихъ собраній и городскихъ головъ.

Пререканія о подсудности между губернскими мѣстами и разными вѣдомствами разрѣшаются первымъ департаментомъ, а пререканія административныхъ и судебныхъ мѣстъ—въ общемъ собраніи перваго и кассаціонныхъ департаментовъ.

Первому департаменту принадлежатъ вообще дѣла, касающіяся правъ состоянія разныхъ сословій и др. дѣла.

Второй департаментъ вѣдаетъ дѣла по представленіямъ губернаторовъ и просьбамъ частныхъ лицъ объ отмѣнѣ рѣшеній губернскихъ присутствій, обра-

зованныхъ по закону 12 іюля 1889 года. Эти дѣла слушаются въ личномъ присутствіи министра внутреннихъ дѣлъ или его товарища.

Департаментъ герольдіи вѣдаетъ дѣла о дворянствѣ и о почетныхъ гражданахъ (разсмотрѣніе правъ на дворянское званіе и на почетные титулы), дѣла о перемѣнѣ фамилій, составленіе гербовъ и гербовниковъ и т. д.).

Въ первомъ общемъ собраніи разсматриваются дѣла, переносимыя изъ перваго департамента и департамента герольдіи за разногласіемъ, дѣла, сопряженныя съ интересомъ казны, дѣла по Высочайшимъ повелѣніямъ вслѣдствіе жалобъ на департаменты сената и по другимъ случаямъ.

Дѣлопроизводство въ сенатѣ

Чрезъ министерство юстиціи поступаютъ въ сенатъ всѣ именныя Высочайшія повелѣнія, мнѣнія государственнаго совѣта, положенія комитета министровъ и объявляемыя сенату Высочайшія повелѣнія. Чрезъ канцелярію получаются всѣ остальныя дѣла. Канцелярія департамента подготовляетъ дѣла къ докладу. Сужденіе о дѣлахъ происходитъ въ департаментахъ, при наличности не менѣе трехъ членовъ. По принятіи доклада сенаторы подаютъ свои мнѣнія. Если рѣшеніе единогласно, то оно вносится въ журналъ. Въ случаѣ разногласія, происходятъ пренія, и голоса сенаторовъ отбираются въ порядкѣ старшинства.

Для рѣшенія дѣла въ департаментѣ требуется единогласіе, за исключеніемъ дѣлъ, указанныхъ въ 94—97 ст. учрежденія сената: для этихъ дѣлъ достаточно простого большинства голосовъ. Въ общихъ собраніяхъ дѣла рѣшаются большинствомъ голосовъ.

Если въ департаментѣ дѣло не можетъ быть рѣшено единогласно, то оберъ-прокуроръ въ теченіе 8 дней обязанъ дать сенаторамъ согласительное предложеніе. Если сенаторы съ этимъ предложеніемъ не согласятся, то оберъ-прокуроръ переноситъ дѣло въ общее собраніе. Въ случаѣ разногласія въ общемъ собраніи, согласительное предложеніе исходитъ отъ генералъ-прокурора, т. е. отъ министра юстиціи. Оно составляется въ консультаціи министерства юстиціи. Въ случаѣ новаго несогласія, все дѣло вносится чрезъ государственный совѣтъ на Высочайшее усмотрѣніе.

Оберъ-прокурору принадлежитъ право протеста противъ рѣшеній департамента. Если сенаторы съ протестомъ не согласны, то оберъ-прокуроръ доноситъ объ этомъ министру юстиціи. Отъ министра зависитъ перенести дѣло въ общее собраніе, министръ можетъ затѣмъ опротестовать рѣшеніе общаго собранія, и въ случаѣ несогласія сенаторовъ съ его мнѣніемъ вноситъ дѣло чрезъ государственный совѣтъ на Высочайшее усмотрѣніе. Исполненіе рѣшеній сената совершается въ видѣ указовъ, всеподданнѣйшихъ докладовъ и рапортовъ.

Святѣйшій правительствующій синодъ.

47. Петръ Великій упразднилъ патріаршество и подчинилъ управленіе русской церкви св. синоду, какъ органу, безусловно зависящему отъ свѣтской власти. Духовная коллегія, извѣстная подъ именемъ синода, была учреждена въ 1721 г.

Синодъ состоитъ изъ лицъ бѣлаго и чернаго духовенства по назначенію Государя. При синодѣ состоитъ оберъ-прокуроръ для надзора за дѣйствіями синода и зависимый только отъ Государя.

Синодъ обязанъ блюсти чистоту вѣры, бороться съ суевѣріями, и чрезъ епархіальныхъ епископовъ управлять церковью. Подъ надзоромъ синода печатаются библія, евангеліе и разныя духовныя книги, употребляемыя при богослуженіи. Синоду принадлежитъ духовная цензура и завѣдываніе церковно-приходскими школами. Для попеченія объ этихъ школахъ въ 1885 г. былъ образованъ при синодѣ особый совѣтъ подъ предсѣдательствомъ епископа, состоящаго въ числѣ членовъ синода.

Отъ синода зависитъ открытіе новыхъ епископскихъ епархій, учрежденіе монастырей, перемѣщеніе и назначеніе и увольненіе епископовъ и другихъ священнослужителей, а равно ихъ награжденіе.

Синоду принадлежитъ высшій духовный судъ и попеченіе о духовныхъ школахъ. Духовныя училища, семинаріи и академіи находятся въ его управленіи. Въ дѣлахъ бракоразводныхъ синодъ является частью апелляціонной инстанціей, частью имѣющимъ право утвержденія приговоровъ епархіальныхъ судовъ.

Въ составъ синода входятъ постоянные члены, назначаемые Государемъ пожизненно, и временные, вызываемые на очередь, изъ епархіальныхъ епископовъ. Первоприсутствующій — митрополитъ петербургскій.

Оберъ-прокуроръ синода занимаетъ положеніе министра и является представителемъ синода въ государственномъ совѣтѣ и въ комитетѣ министровъ по всѣмъ дѣламъ, касающимся православной церкви. Онъ объявляетъ синоду Высочайшія повелѣнія. Чрезъ него синодъ сносится со всѣми государственными установленіями. Онъ ежегодно составляетъ и представляетъ Государю всеподданнѣйшіе отчеты о состояніи православной церкви и о существующихъ въ имперіи сектахъ и ересяхъ.

При синодѣ еще состоятъ хозяйственное управленіе, архивъ и контроль.

Министерства.

48. Коллегіальная система управленія, введенная Петромъ Великимъ, не удержалась въ Россіи. Это объясняется недостатками въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, которыя до Екатерины II были совершенно не организованы. Когда императоръ Александръ I вступилъ на престолъ, все управленіе было въ хаотическомъ состояніи. При такихъ условіяхъ требовалась власть быстрая и энергичная. Коллегіальная система уже не могла удовлетворять новымъ потребностямъ. Примѣръ западныхъ государствъ, особенно Франціи, много также содѣйствовалъ учрежденію министерствъ. Первое учрежденіе въ 1802 году было сдѣлано наскоро въ „неоффиціальномъ комитетѣ“, въ которомъ засѣдали молодые приближенные Государя, Новосильцевъ, Кочубей и другіе. Сперанскій въ этомъ дѣлѣ не принималъ никакого участія. По учрежденію 1802 г., было образовано одно министерство съ подраздѣленіемъ его на 8 частей. Министры были поставлены подъ вѣдѣніе сената и должны были дѣйствовать подъ его контролемъ. Нынѣшнихъ департа-

ментовъ въ министерствахъ не было. Прежнія коллегіи сохранились, но были расписаны по министерствамъ. Министры имѣли право личнаго доклада у Государя, но по предварительному соглашенію съ другими министрами. Въ 1803 году одинъ изъ министровъ, Кочубей, представилъ Государю докладъ о неудобствахъ коллегіальной системы. Послѣдствіемъ этого доклада было закрытіе всѣхъ коллегій, кромѣ трехъ главныхъ, и замѣна ихъ департаментами.

Въ 1810 году Сперанскій представилъ свой проектъ преобразованія министерствъ. Это новое учрежденіе, вышедшее въ 1811 году, было основано на желаніи дать министрамъ больше распорядительной власти и ввести отвѣтственность ихъ.

По ст. 152 учрежденія министерствъ, „въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства суть установленія, черезъ которыя верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“. Иными словами, министерства являются органами верховной власти, дѣйствующими въ порядкѣ исполненія. Никакой новый законъ не можетъ быть изданъ министерствомъ. Но министры могутъ побуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста къ исполненію законовъ. („доставить законамъ скорое и точное исполненіе“).

Какъ представители высшей административной власти министры заботятся объ обезпеченіи политическихъ интересовъ страны и являются непосредственными органами церковной власти. Но кромѣ того, на нихъ законъ возлагаетъ цѣлый рядъ самостоятельныхъ задачъ, которыя выполняются ими подъ собственной отвѣтственностью. Имъ принадлежитъ право надзора за дѣйствіями административныхъ учрежденій, выражающееся въ правѣ назначенія и увольненія чиновниковъ 5 и 6 классовъ и представленія Государю кандидатовъ на должности 4 класса. Министрамъ также принадлежитъ право разрѣшать силою существующихъ законовъ всѣ недоразумѣнія и сомнѣнія подчиненныхъ мѣстъ и лицъ.

Наконецъ, министрамъ предоставлена въ извѣстныхъ случаяхъ чрезвычайная власть, неограничиваемая законодательными постановленіями. Въ такихъ случаяхъ министръ обязанъ доказать, что принятая имъ чрезвычайная мѣра была необходимою, и что принятіе ея было настолько настоятельно, что нельзя было ожидать разрѣшенія верховной власти. Министрамъ принадлежитъ также право издавать распоряженія въ развитіе дѣйствующихъ законовъ.

Отношенія министровъ къ законодательной власти выражаются въ правѣ дѣлать представленія объ изданіи новыхъ законовъ и объ отмѣнѣ существующихъ. Въ качествѣ членовъ государственнаго совѣта, они непосредственно участвуютъ въ составленіи законовъ. Министры имѣютъ право объявлять Высочайшія повелѣнія.

Хотя министрамъ не принадлежитъ судебная власть, однако, въ административномъ порядкѣ они могутъ принимать различныя карательныя мѣры преимущественно относительно служащихъ лицъ.

Министерства считаются органами верховной власти, дѣйствующей въ исполнительномъ порядкѣ. Подъ исполнительными дѣлами разумѣются такія, которыя не требуютъ изданія новыхъ законовъ или перемѣны существующихъ, но какіе именно предметы относятся къ этимъ дѣламъ, законъ не опредѣляетъ.

Нѣкоторыя изъ такихъ дѣлъ требуютъ представленія министровъ сенату, другія, превышающія степень власти министровъ, вносятся въ комитетъ министровъ.

Всѣ министерства учрежденіемъ 1811 года считаются единымъ учрежденіемъ, такъ какъ и самая власть едина.

Ни одинъ министръ не можетъ вторгаться въ компетенцію другого. Каждый министръ находится въ непосредственномъ отношеніи къ верховной власти, предъ которой отвѣтственъ за свои дѣйствія.

Общее единство политики поддерживается существованіемъ совѣта министровъ.

Отъ подчиненнаго управленія министры имѣютъ право требовать исполненія ихъ распоряженій. Но этимъ отнюдь не устанавливаются обязанности пассивнаго повиновенія министрамъ. Подчиненныя мѣста обязаны представлять о полученныхъ ими министерскихъ распоряженіяхъ, если они противорѣчатъ законамъ, или выходятъ за предѣлы его власти.

Устройство министерствъ.

Министры назначаются по личному усмотрѣнію Государя. Товарищи министровъ не раздѣляютъ съ ними ихъ власти и въ случаѣ необходимости могутъ замѣнять министровъ не иначе, какъ въ силу особаго Высочайшаго повелѣнія. При министрахъ состоятъ совѣщательныя учрежденія, называемыя совѣтами, на членовъ которыхъ возлагается предварительное изученіе особенно сложныхъ вопросовъ.

Дѣла менѣе важныя подготовляются къ докладу въ министерскихъ департаментахъ. Отвѣтственность министровъ обезпечивается системою отчетности и условіями возбужденія противъ министровъ преслѣдованія въ уголовномъ порядкѣ. Кромѣ департаментовъ въ министерствахъ имѣются канцеляріи, на обязанности которыхъ лежитъ изготовленіе докладовъ по секретнымъ дѣламъ. По другимъ дѣламъ доклады составляются въ департаментахъ, Но департаменты не ограничиваются докладами, они имѣютъ свою долю власти.

Всѣ дѣла въ департаментахъ раздѣляются на текущія, которыя окончательно рѣшаются департаментомъ, на чрезвычайныя, которыя представляются на усмотрѣніе министра, и на не терпящія времени, т. е. требующія особенно скораго разрѣшенія.

Контроль министра за правильностью дѣлопроизводства достигается посредствомъ ревизій. Каждое министерство имѣетъ свой годовой бюджетъ. Правильность расходованія денежныхъ суммъ провѣряется государственнымъ контролемъ. Ежегодно министръ обязанъ представлять отчетъ Государю объ управленіи своимъ министерствомъ. Эти отчеты сначала разсматриваются въ особой коммиссіи, а затѣмъ въ совѣтѣ министровъ.

Отвѣтственность министровъ по русскому праву проявляется въ юридической формѣ (политическая отвѣтственность на второмъ планѣ, такъ какъ отъ монарха всегда зависитъ устранить министра, къ которому онъ не имѣетъ довѣрія). Министръ подвергается юридической отвѣтственности за превышеніе и за бездѣйствіе власти. Превышеніемъ власти считаются дѣйствія, совершенныя съ нарушеніемъ закона.

Такія дѣйствія считаются не наказуемыми, если приняты по волѣ монарха, или въ видѣ чрезвычайной мѣры, необходимость которой можетъ быть доказана министромъ.

Частныя лица могутъ приносить жалобы на министровъ или черезъ канцелярію прошеній, или прямо Государю. Отъ Государя зависитъ признать эти жалобы и другія аналогичныя заявленія заслуживающими уваженія и передать ихъ на разсмотрѣніе государственнаго совѣта. Послѣдствіемъ этого можетъ быть или удаленіе министра отъ должности или отдача подъ судъ, составляемый изъ предсѣдателей государственнаго совѣта, предсѣдателей департаментовъ того же совѣта и первоприсутствующихъ въ кассаціонныхъ департаментахъ и въ общемъ ихъ собраніи.

Устройство отдѣльныхъ министерствъ.

49. *Министерство иностранныхъ дѣлъ*, завѣдуетъ внѣшними сношеніями имперіи. Въ московскій періодъ внѣшнія дѣла вѣдалъ посольскій приказъ. Въ ряду другихъ приказовъ онъ особенно выдѣлялся своею дѣятельностью и въ царствованіе Петра Великаго былъ преобразованъ въ коллегію иностранныхъ дѣлъ. Подъ этимъ названіемъ она просуществовала до 1832 года, потомъ была преобразована въ 1868 году въ министерство.

Это министерство завѣдуетъ сношеніями съ иностранными державами, покровительствуетъ въ иностранныхъ государствахъ русской торговлѣ и промышленности, оказываетъ русскимъ подданнымъ заграницей защиту и поддержку, содѣйствуетъ иностраннымъ подданнымъ въ ихъ законныхъ требованіяхъ въ Россіи.

Министръ иностранныхъ дѣлъ есть въ то же время хранитель большой государственной печати, которая прикладывается къ важнѣйшимъ государственнымъ актамъ. При министрѣ состоятъ товарищъ его, совѣтники, и чиновники особыхъ порученій. Компетенція совѣта въ законѣ не указана: отъ министра зависитъ предложить на его усмотрѣніе тотъ или другой вопросъ. Въ совѣтѣ производятся дипломатическіе экзамены. Въ канцеляріи министра сосредоточена переписка по наиболѣе важнымъ политическимъ дѣламъ. Въ первомъ департаментѣ, прежде называвшемся азіатскимъ, вѣдаются внѣшнія сношенія съ государствами восточными и балканскими, во 2 департаментѣ — сношенія съ западно-европейскими государствами. Кромѣ того имѣется департаментъ личнаго состава и хозяйственныхъ дѣлъ, два архива—московскій (въ которомъ хранятся дѣла до 1801 г.) и петербургскій (дѣла съ 1801 г.).

2) Министерства военное и морское. Въ московскій періодъ существовали многочисленные приказы по воинской части, въ 1717 году приказы были преобразованы въ военную коллегію, при которой состояли разныя конторы и канцелярія. Въ 1812 г. было учреждено военное министерство, раздѣленное на 7 департаментовъ и другихъ установленій. Въ 1869 году вышло положеніе

этого министерства. Военное министерство завѣдуетъ арміей. Распоряженія Государя по высшему командованію арміей исполняются при посредствѣ Главной Императорской квартиры, устройство которой преобразовано въ 1883 году.

При министрѣ состоитъ военный совѣтъ въ качествѣ законосовѣщательнаго органа. Законопроекты чисто военнаго характера разсматриваются въ этомъ совѣтѣ и непосредственно представляются на утвержденіе Государя. При совѣтѣ состоятъ совѣщательные комитеты (военно-кодификаціонный, главный по устройству войскъ, главный военно-госпитальный). Кромѣ того, въ составъ военнаго министерства входятъ: главный военный судъ, канцелярія, главный штабъ, интендантское управленіе и разныя спеціальныя управленія (артиллерійское, военно-учебныхъ заведеній, казачьихъ войскъ и др.).

Морское министерство преслѣдуетъ относительно флота ту же задачу, которая принадлежитъ военному министерству относительно сухопутной арміи. Поэтому его устройство образовано по тому же плану.

Для управленія русскимъ флотомъ, который былъ основанъ Петромъ Великимъ, былъ учрежденъ въ 1703 году адмиралтейскій приказъ. Въ 1722 г. явилась адмиралтейская коллегія, съ состоявшими въ ея вѣдѣніи 12 конторами.

Морское министерство было образовано въ 1827 году. Теперь оно дѣйствуетъ на основаніи положенія 1885 года.

На основаніи положенія 1885 г. главное управленіе морскимъ вѣдомствомъ принадлежитъ главному начальнику флота и морского вѣдомства. Онъ назначается по избранію Государя и подчиняется непосредственно ему.

Непосредственное управленіе флотомъ сосредоточено въ морскомъ министерствѣ, во главѣ котораго находится управляющій, назначаемый Государемъ. Высшая распорядительная и законосовѣщательная власть принадлежитъ адмиралтействъ совѣту. Завѣдываніе боевою частью предоставлено главному морскому штабу. Работы ученo-техническаго свойства производятся въ морскомъ техническомъ комитетѣ, мѣры къ обезпеченію безопасности мореплаванія обсуждаются въ главномъ гидрографическомъ управленіи.

3) Министерство финансовъ было учреждено въ 1802 году, для завѣдыванія источниками доходовъ и распредѣленія расходовъ между разными вѣдомствами. Въ 1811 г. ему прибавили завѣдываніе таможнями и внѣшнею торговлею. Постепенно компетенція этого министерства расширялась; въ настоящее время министерство финансовъ вѣдаетъ: источники государственныхъ доходовъ (кромѣ государственныхъ имуществъ, которыми завѣдуетъ министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ), движеніе государственныхъ суммъ, управленіе государственнымъ кредитомъ, составленіе смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ.

Таможенную часть вѣдаетъ департаментъ таможенныхъ сборовъ. Мѣры для развитія торговли и промышленности принимаются отдѣлами торговли и промышленности. Имѣется еще совѣтъ торговли и мануфактуръ, учрежденный въ 1872 г., и канцелярія товарища министра по дѣламъ торговли и промышлен-

ности. Завѣдываніе акцизными сборами сосредоточено въ главномъ управленіе неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей. Департаментъ окладныхъ сборовъ вѣдаетъ поступленіе прямыхъ налоговъ. Департаментъ государственнаго казначейства вѣдаетъ движеніе казенныхъ суммъ по приходамъ и расходамъ всѣхъ казначействъ. При этомъ департаментѣ состоятъ: монетный дворъ и главная палата мѣръ и вѣсовъ. Кредитная часть вѣдается особенной канцеляріей по кредитной части. Кромѣ того, въ вѣдѣніи министерства находятся государственный банкъ съ его отдѣленіями, государственная комиссія погашенія долговъ, экспедиція заготовленія государственныхъ бумагъ, крестьянскій поземельный банкъ (созданный закономъ 1882 г. для облегченія крестьянамъ покупки земель) и дворянскій банкъ (по закону 1885 г. для выдачи ссудъ дворянамъ-землевладѣльцамъ), департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ, тарифный комитетъ и другія учрежденія.

4) Министерство государственныхъ имуществъ было преобразовано въ 1837 г. изъ 5 отдѣленія собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи. Въ настоящее время оно называется министерствомъ земледѣлія и государственныхъ имуществъ.

Подъ государственными имуществами разумѣются: казенныя земли, казенныя оброчныя статьи, лѣса и горные промыслы.

Въ составъ министерства въ настоящее время входятъ: департаментъ государственныхъ земельныхъ имуществъ, департаментъ земледѣлія съ отдѣлами сельской экономіи, сельско-хозяйственной статистики и земельныхъ улучшеній, лѣсной департаментъ, горный департаментъ и другія учрежденія.

5) Государственный контроль. Въ 1802 г. для ревизіи государственныхъ счетовъ предполагалось учредить должность государственнаго контролера; эта мысль была приведена въ исполненіе въ 1811 г. Государственный контролеръ получилъ всѣ права министра. Новое учрежденіе государственнаго контроля вышло въ 1836 году. Въ силу этого учрежденія совѣтъ и общія присутствія департаментовъ контроля получили коллегіальное устройство. Производство ревизіи счетовъ было возложено на департаменты, а утвержденіе ревизіи—на совѣтъ контроля подъ предсѣдательствомъ государственнаго контролера. Въ 1863 году положеніемъ о государственной смѣтѣ государственному контролю было предоставлено право участвовать въ провѣркѣ государственной смѣты министерства финансовъ противъ существующихъ законоположеній. Кромѣ того, контролю дано было право документальной ревизіи суммъ всѣхъ вѣдомствъ. Для этого была введена ревизіонная комиссія и единство кассы. Въ губерніяхъ были введены контрольныя палаты.

Въ настоящее время производство ревизіи возложено на департаменты гражданской военной и морской отчетности и на департаменты желѣзнодорожной отчетности и кредитной отчетности.

Дѣла по утвержденію ревизіи предоставлены совѣту государственнаго контроля.

Дѣла по управленію контролемъ вѣдаются въ канцеляріи. Имѣется еще центральная бухгалтерія государственнаго контроля и другія учрежденія.

6) *Главное управленіе государственнаго коннозаводства.* Въ 1881 г. управленіе государственнымъ коннозаводствомъ было изъято изъ вѣдѣнія министерства государственныхъ имуществъ и было преобразовано въ самостоятельное вѣдомство. Главноуправляющій пользуется правами министра. При немъ состоятъ совѣтъ, канцелярія и чиновники особыхъ порученій. Цѣль управленія содѣйствовать развитію коневодства въ Россіи. Въ его вѣдѣніи состоятъ: государственные конскіе заводы, устройство выставокъ, скачекъ и т. д.

7) *Министерство внутреннихъ дѣлъ.* Въ немъ сосредоточены весьма разнообразныя задачи внутренняго управленія. Дѣла полиціи, безопасности и благосостоянія ввѣрены этому учрежденію.

Въ 1802 г. ему была поставлена задача: „пещись о повсемѣстномъ благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ и благоустройствѣ всей имперіи".

Въ настоящее время при министрѣ внутреннихъ дѣлъ состоятъ три товарища, совѣтъ, канцелярія, два главныхъ управленія—по дѣламъ о печати и почтъ и телеграфовъ, земскій отдѣлъ, техническо-строительный комитетъ, пять департаментовъ и другія учрежденія.

Департаментъ полиціи завѣдуетъ всѣми полицейскими учрежденіями имперіи, наблюдаетъ за исправнымъ поступленіемъ податей, за порядкомъ и благочиніемъ, за рабочими и смирительными домами, за сектами и расколомъ. Корпусъ жандармовъ въ настоящее время непосредственно подчиненъ министру внутреннихъ дѣлъ.

Хозяйственный департаментъ вѣдаетъ дѣла по народному продовольствію, по общественному призрѣнію, наблюдаетъ за городскимъ хозяйствомъ и благоустройствомъ.

Департаментъ духовныхъ дѣлъ иностранныхъ вѣроисповѣданій завѣдуетъ римско-католической коллегіей, евангелической лютеранской, генеральной консисторіей, оренбургскимъ магометанскимъ духовнымъ собраніемъ и таврическимъ духовнымъ правленіемъ. При этомъ департаментѣ состоитъ раввинская комиссія.

Медицинскій департаментъ вѣдаетъ гражданскую медицинскую часть, дѣла судебной медицины и медицинской полиціи.

Департаментъ общихъ дѣлъ завѣдуетъ дѣлопроизводствомъ по личному составу этого департамента, перепискою по образованію земскихъ учрежденій, по дворянскимъ выборамъ, счетоводствомъ и отчетностью по министерству.

Земскій отдѣлъ вѣдаетъ дѣла по устройству и управленію крестьянскимъ сословіемъ. Центральный статистическій комитетъ завѣдуетъ производствомъ статистическихъ работъ по министерству. Въ его вѣдѣніи состоятъ губернскіе статистическіе комитеты.

Главное управленіе по дѣламъ о печати состоитъ изъ начальника и совѣта. Начальникъ назначается по представленію министра Высочайшимъ указомъ сенату. Онъ предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ, состоящемъ изъ членовъ, назначае-

мыхъ тѣмъ же порядкомъ, и изъ предсѣдателей цензурныхъ комитетовъ въ бытность ихъ въ Петербургѣ. При управленіи состоятъ канцелярія, цензурные комитеты и чиновники особыхъ порученій. О дѣятельности цензурнаго вѣдомства уже было говорено раньше.

8) Министерство народнаго просвѣщенія. Оно явилось въ 1802 г. и получило на свою долю завѣдываніе общими учебными заведеніями. Спеціальныя учрежденія были предоставлены вѣдомству императрицы Маріи и другимъ министерствамъ. Нынѣ это министерство состоитъ изъ министра, товарища его, совѣта и одного департамента.

При министерствѣ состоитъ ученый комитетъ, разсматривающій вопросы по педагогической части, и археографическая комиссія. Въ вѣдѣніи министерства находятся императорская публичная библіотека, академія наукъ, Румянцевскій музей, Николаевская главная обсерваторія и филологическій институтъ.

9) Министерство путей сообщенія. Это министерство преобразовано въ 1865 году изъ главнаго управленія путей сообщенія и публичныхъ зданій. Оно вѣдаетъ внутреннія сообщенія водяныя и сухопутныя. При министрѣ состоятъ канцелярія, товарищъ, совѣтъ министерства, инженерный совѣтъ, совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, управленіе шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній, управленіе желѣзныхъ дорогъ, управленіе по сооруженію желѣзныхъ дорогъ и другія учрежденія.

10) Министерство юстиціи. Это министерство образовалось изъ должности генералъ-прокурора сената. Въ 1802 г. при учрежденіи должности министра юстиціи ему повелѣно было руководствоваться на первое время инструкціею генералъ-прокурора. Въ 1803 г. былъ учрежденъ департаментъ министерства. Въ настоящее время министръ юстиціи сохранилъ обязанности генералъ-прокурора сената. Въ министерствѣ сосредоточены дѣла по управленію судебнымъ вѣдомствомъ. Кромѣ того, министръ является главою прокуратуры, какъ это учрежденіе поставлено по судебнымъ уставамъ 1864 г. Въ составъ министерства входятъ два департамента, консультація, управленіе межевою частью, главное тюремное управленіе и другія учрежденія.

Учрежденія въ непосредственномъ вѣдѣніи Императора.

1. Министерство Императорскаго Двора.

50. Это министерство было учреждено въ 1826 году. Министръ двора обязанъ отчетностью исключительно верховной власти и всѣ повелѣнія получаетъ прямо отъ Государя. Главному вѣдѣнію министра Двора подчинены различныя части придворнаго управленія, департаментъ удѣловъ, кабинетъ Его Имп. Величества, дирекція императорскихъ театровъ. Кромѣ канцеляріи въ министерствѣ Двора находятся слѣдующія учрежденія: Управленіе гофмаршальскою частью, главныя дворцовыя управленія. Кабинетъ Его Императорскаго Величества

для завѣдыванія собственностью Государя, для веденія Родословной книги Императорскаго дома и храненія завѣщаній.

Департаментъ удѣловъ учрежденъ въ 1797 году для завѣдыванія удѣльными имуществами, назначенными на содержаніе Императорской фамиліи. Департаменту удѣловъ подчинены удѣльныя конторы и управленія.

Для ревизіи счетовъ министерства двора существуетъ особый контроль.

При министерствѣ двора съ 1858 г. состоитъ экспедиція церемоніальныхъ дѣлъ, капитулъ орденовъ и археологическая комиссія.

2. Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія.

Въ царствованіе Петра Великаго въ государевой канцеляріи сосредоточивались важнѣйшія дѣла. При Александрѣ I эта канцелярія также имѣла большое значеніе съ 1825 г., когда во главѣ ея стоялъ Аракчеевъ. Въ настоящее время въ канцеляріи сосредоточено производство по дѣламъ, поступающимъ на Высочайшее имя.

Собственная Его Величества канцелярія вѣдаетъ также установленія такъ называемаго вѣдомства Императрицы Маріи (по бывшему 4-му отдѣленію).

Къ числу этихъ учрежденій относятся благотворительныя (воспитательные дома, богадѣльни и пріюты) и учебныя заведенія (женскіе институты и гимназіи, Александровскій лицей, и др.). Главно-Управляющій канцеляріей Вѣдомства Императрицы Маріи назначается самимъ Государемъ; законосовѣщательнымъ учрежденіемъ при немъ является опекунскій совѣтъ, преобразованный въ 1874 году. Члены опекунскаго совѣта называются почетными опекунами. Самый совѣтъ есть учрежденіе коллегіальное. Всѣ законопроекты, имѣющіе отношеніе къ вѣдомству Императрицы Маріи, предварительно должны быть разсмотрѣны въ опекунскомъ совѣтѣ.

Канцелярія по принятію прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя, замѣнила собою существовавшую до 1884 года комиссію прошеній. Въ настоящее время, въ эту канцелярію приносятся жалобы на опредѣленіе сенатскихъ департаментовъ (кромѣ кассаціонныхъ), жалобы на дѣйствія и распоряженія министровъ, главноуправляющихъ и генералъ-губернаторовъ, если эти дѣйствія не подлежатъ обжалованію въ сенатъ, прошенія о дарованіи особыхъ милостей, прошенія о помилованіи и смягченіи участи лицъ, осужденныхъ и отбывающихъ наказаніе.

Мѣстное управленіе.

51. Мѣстными учрежденіями называются тѣ, которыя дѣйствуютъ въ губерніяхъ и уѣздахъ, т. е. вообще въ подчиненныхъ частяхъ государственной территоріи.

Органы мѣстнаго управленія безусловно необходимы, такъ какъ мѣстные

интересы и потребности не могутъ быть предметомъ вѣдѣнія исключительно центральныхъ учрежденій. Правительственная власть должна проявляться на мѣстахъ съ тою же опредѣленностью, какъ и въ высшихъ слояхъ государства.

Многіе практическіе вопросы требуютъ разрѣшенія на мѣстахъ и при томъ немедленнаго.

Въ Россіи органы мѣстнаго управленія раздѣляются на губернскіе и уѣздные. Это дѣленіе чисто искусственное, такъ какъ губерніи и уѣзды придуманы въ интересахъ административныхъ удобствъ.

Впервые губерніи въ Россіи явились въ 1710 году. Ихъ было всего восемь. Затѣмъ число губерній стало постепенно возрастать и къ началу царствованія Екатерины II ихъ было уже 15. Губерніи тогда подраздѣлялись на провинціи и уѣзды. Нынѣшнія губерніи съ подраздѣленіемъ на уѣзды учреждены въ 1781 году, въ количествѣ 40. Въ настоящее время въ Россіи всѣхъ губерній 77 (40 изъ нихъ управляются по общему учрежденію, 4 сибирскихъ, 10 царства польскаго, 7 кавказскихъ, 8 финляндскихъ, 18 областей [5 кавказскихъ, 3 туркестанскихъ, 5 степныхъ, 4 сибирскихъ, одна закаспійская и одна войска Донского], одинъ округъ (Закатальскій) и островъ Сахалинъ; кромѣ того, Петербургъ, Одесса, Севастополь и Керчь выдѣлены изъ управленія губерній и составляютъ особыя градоначальства, непосредственно подчиненныя центральной власти.

Губерніи подраздѣляются на уѣзды. Уѣзды существовали еще въ московскій періодъ. Но нынѣшніе уѣзды не имѣютъ ничего общаго съ бывшими въ допетровской Россіи. Уѣзды раздѣляются преимущественно въ полицейскомъ отношеніи на станы.

Основаніемъ устройства мѣстныхъ учрежденій Россіи является Екатерининское учрежденіе о губерніяхъ 1775 года. Правительственными органами въ каждой губерніи въ настоящее время являются: 1) губернаторъ; 2) губернское правленіе; 3) губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе; 4) губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе; 5) присутствіе по воинскимъ дѣламъ; 6) казенная палата; 7) управленіе государственныхъ имуществъ; 8) акцизное управленіе.

Должность губернатора.

Губернаторы назначаются именными Высочайшими указами. Губернаторъ является представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи и въ то же время органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Ему принадлежитъ надзоръ за всѣми правительственными учрежденіями гражданскаго вѣдомства губерніи, онъ же является начальникомъ всей мѣстной полиціи, а такъ какъ полиція есть исполнительный органъ всѣхъ мѣстныхъ учрежденій, то губернаторъ чрезъ нее имѣетъ возможность слѣдить за дѣятельностью ихъ.

Кругъ вѣдомства губернатора чрезвычайно обширенъ. На него возложено обнародованіе законовъ въ губерніи, надзоръ за всѣмъ управленіемъ, изданіе обязательныхъ постановленій объ общественномъ порядкѣ, благочиніи и безопасности.

Губернаторъ обязанъ лично объѣзжать губернію для ревизіи и ежегодно представлять всеподданнѣйшій отчетъ о ея состояніи.

Губернатору принадлежитъ право призывать къ себѣ для личныхъ объясненій всѣхъ должностныхъ лицъ въ губерніи. Онъ можетъ въ теченіе двухъ недѣль опротестовать назначеніе того или другого должностнаго лица. Всѣ представленія мѣстныхъ начальствъ о награжденіи подчиненныхъ имъ лицъ представляются центральнымъ властямъ не иначе, какъ черезъ губернатора.

Губернатору принадлежитъ надзоръ за органами самоуправленія, а также право ревизіи ихъ дѣлопроизводства.

Въ качествѣ органа министерства внутреннихъ дѣлъ губернаторъ обязанъ принимать мѣры къ охраненію правъ православной церкви, къ охранѣ правъ дворянства, надзирать за сельскими и волостными управленіями, наблюдать за иностранцами, общественною нравственностью, за безопасностью мѣстнаго населенія отъ воровъ и разбойниковъ, за недопущеніемъ безпорядковъ; на него возложено попеченіе о народномъ продовольствіи, народномъ здравіи и общественномъ призрѣніи.

Генералъ-губернаторъ

Они назначаются непосредственно Государемъ изъ лицъ, облеченныхъ особымъ Его довѣріемъ. Кромѣ правъ, принадлежащихъ всѣмъ губернаторамъ, они имѣютъ право дѣлать Государю непосредственныя представленія о положеніи ввѣреннаго имъ края и получать непосредственно отъ Государя повелѣнія. По болѣе важнымъ дѣламъ представленія губернскихъ мѣстъ и распоряженія министровъ направляются не иначе, какъ черезъ генералъ-губернаторовъ. Новые законы и мѣропріятія, касающіеся того или другого края, требуютъ предварительнаго заключенія генералъ-губернатора. Представленія о наградахъ за отличіе представляются съ приложеніемъ отзыва генералъ-губернатора. Главное отличіе власти губернаторовъ отъ генералъ-губернаторской состоитъ въ томъ, что первая является по преимуществу административной, а вторая — политической. Такъ какъ должность генералъ-губернатора основана на личномъ порученіи и довѣріи Государя, то никто не можетъ замѣнять генералъ-губернатора, пока самъ Монархъ не назначитъ ему преемника.

Градоначальники, гдѣ они имѣются, вѣдаютъ полицію, торговлю и судоходство. Управленіе и судъ изъяты изъ ихъ вѣдомства.

Губернское правленіе.

Губернское правленіе есть учрежденіе коллегіальное и по преимуществу совѣщательное, хотя по закону признается за „высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ, именемъ Императорскаго Величества“. Оно подчинено непосредственно сенату и находится въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ.

Вѣдѣнію губернскаго правленія подлежатъ только административныя дѣла. Власть губернскаго правленія есть власть полицейская. Губернское правленіе имѣетъ право дѣлать представленія чрезъ губернатора о полученныхъ имъ распоряженіяхъ, противныхъ законамъ или пользамъ Его Императорскаго Величе-

чества. Представленіе дѣлается тому начальству, отъ котораго исходитъ распоряженіе, и въ случаѣ подтвержденія—сенату.

Въ особо важныхъ случаяхъ, когда возникаетъ сомнѣніе въ смыслѣ законовъ, губернское правленіе, по распоряженію губернатора, приглашаетъ въ свое присутствіе казенную палату и управленіе государственныхъ имуществъ. Это общее присутствіе можетъ большинствомъ голосовъ установить фактъ недоразумѣнія и тогда представляетъ о томъ сенату. Если же оно найдетъ, что законъ не внушаетъ сомнѣній, то постановляетъ рѣшеніе, которое и приводится въ исполненіе, но объ этомъ все-таки доводится до свѣдѣнія сената.

Губернское правленіе разрѣшаетъ всѣ пререканія о подсудности между городскими и уѣздными административными учрежденіями губерніи, а также пререканія между городскими и уѣздными учрежденіями губерніи съ такими же учрежденіями другой губерніи.

Пререканія губернскихъ учрежденій одного и того же вѣдомства разрѣшаются подлежащимъ министромъ: пререканія разныхъ вѣдомствъ — первымъ департаментомъ сената.

Кромѣ того, въ кругъ вѣдомства губернскаго правленія входятъ: дѣла о сыскѣ разныхъ людей, объ отысканіи правъ дворянства, завѣдываніе иностранцами, дѣла о цехахъ и др.

Охраненіе безопасности и общаго спокойствія, охраненіе общественнаго здравія, хозяйственная и строительная полиція, свѣдѣнія о недопмкахъ и мѣры къ ихъ взысканію, межевая часть и разныя дѣла по судебному управленію также входятъ въ компетенцію этого правленія.

Губернское правленіе состоитъ изъ общаго присутствія и канцеляріи. Общее присутствіе составляется подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ вице-губернатора и совѣтниковъ, врачебнаго инспектора, губернскаго инженера, архитектора и землемѣра. Число совѣтниковъ закономъ не установлено, но не можетъ быть менѣе двухъ.

Губернское присутствіе рѣшаетъ дѣла коллегіально, но эти рѣшенія для губернатора не обязательны. Право окончательнаго разрѣшенія дѣла въ томъ или другомъ смыслѣ принадлежитъ исключительно губернатору.

Казенная палата.

По учрежденію о губерніяхъ 1775 г. казенная палата имѣла коллегіальный характеръ, но въ 1845 г. была преобразована въ учрежденіе единоличное. Въ ней рѣшающая власть принадлежитъ управляющему.

Казенная палата есть органъ министерства финансовъ.

Она вѣдаетъ счетоводство и отчетность подчиненныхъ ей кассъ, дѣла по народной переписи, дѣла по производству торговъ, наложенію взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія и правилъ о пошлинахъ на право торговли и промысловъ. Казенная палата состоитъ изъ управляющаго, его помощника, отдѣленій (казначейства и ревизскаго) и канцеляріи.

Управленіе

На обязанности этого учрежденія возложено завѣдываніе государственными

имуществами губерніи. Оно состоитъ изъ управляющаго, лѣсничихъ, ревизоровъ, землемѣровъ и чиновниковъ особыхъ порученій. **государственныхъ имуществъ.**

Губернское акцизное управленіе оно есть органъ министерства финансовъ и завѣдуетъ акцизными сборами и продажею и изготовленіемъ питей. По новому закону акцизное управленіе въ губерніи ведетъ широкое хозяйство. Оно состоитъ изъ управляющаго, его помощниковъ, ревизоровъ и другихъ чиновъ. **Губернское акцизное управленіе.**

Контрольная палата провѣряетъ счетоводство губернскихъ правительственныхъ мѣстъ, наблюдаетъ не только за правильностью расходовъ, но и за ихъ цѣлесообразностью. Она состоитъ въ вѣдомствѣ государственнаго контроля и не зависима отъ другихъ учрежденій губерніи, ревизію оборотовъ которыхъ производитъ самостоятельно. **Контрольная палата.**

Въ уѣздахъ имѣются уѣздныя полицейскія управленія, состоящія изъ исправника и его помощника. Исправникъ—начальникъ мѣстной полиціи. Уѣзды въ полицейскомъ отношеніи раздѣляются на станы, во главѣ которыхъ стоятъ становые пристава. **Уѣздныя полицейскія управленія.**

ЛЕКЦІЯ ДЕСЯТАЯ.

Органы самоуправленія и сословнаго управленія въ Россіи.

52. Подъ мѣстнымъ самоуправленіемъ разумѣется управленіе чрезъ лицъ, не состоящихъ на коронной службѣ. Другой разницы между управленіемъ государственнымъ и общественнымъ нѣтъ и быть не можетъ. Представители самоуправленія исполняютъ въ сферѣ своихъ полномочій то самое дѣло, которое выполняютъ и органы государственной власти. Поэтому нельзя противополагать самоуправленія государственному управленію, нельзя видѣть въ томъ и другомъ проявленія двухъ противоположныхъ принциповъ, почти враждебныхъ другъ другу. Истинное существо самоуправленія состоитъ въ томъ, что само государство, въ видахъ практическаго удобства, призываетъ представителей общества къ участію въ дѣлахъ управленія, предоставляя имъ тѣ дѣла, которыя всего болѣе требуютъ знанія мѣстныхъ людей и обстоятельствъ.

Какимъ образомъ представители общества получаютъ участіе въ мѣстномъ управленіи, т. е. будутъ ли избраны или назначены отъ правительства, это вопросъ второстепенный. Для понятія самоуправленія необходимо только, чтобы его вели лица, не состоящія на коронной службѣ.

Почему государство не довольствуется дѣятельностью своихъ должностныхъ лицъ, а призываетъ на помощь и представителей общества?

Потому, что для мѣстнаго управленія необходимы особыя условія дѣятельности отъ тѣхъ лицъ, которыя посвящаютъ себя этому дѣлу.

Земскія учрежденія.

Земскія учрежденія введены въ Россіи закономъ 1864 года и были преобразованы въ 1890 г.

Земскимъ управленіямъ въ настоящее время подлежатъ дѣла троякаго рода:

1) Дѣла по исполненію разныхъ повинностей предъ государствомъ; 2) завѣдываніе земскимъ имуществомъ, раскладка и употребленіе земскихъ сборовъ; 3) дѣла мѣстнаго управленія (обезпеченіе народнаго продовольствія, содержаніе земскихъ дорогъ, дорожныхъ сооруженій и бечевникозъ, завѣдываніе больницами и благотворительными учрежденіями, завѣдываніе взаимнымъ земскимъ страхованіемъ имуществъ).

Всѣ эти дѣла составляютъ исключительную компетенцію земскихъ учрежденій. Но кромѣ того, земства вѣдаютъ въ ограниченной степени другія дѣла одновременно съ правительственными учрежденіями. Сюда относятся дѣла о призрѣніи больныхъ и умалишенныхъ, мѣры по охраненію народнаго здравія и по предупрежденію эпидемій и болѣзней скота, вспомоществованіе сиротамъ и увѣчнымъ, заботы о предупрежденіи и тушеніи пожаровъ, о лучшемъ устройствѣ селеній, попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и завѣдываніе земскими школами, содѣйствіе торговлѣ, промышленности и сельскому хозяйству.

Земскія учрежденія имѣютъ право пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры и вчинать искп. Въ силу 4 ст. закона 1890 г. земскія учрежденія введены въ число правительственныхъ учрежденій въ томъ отношеніи, что къ ихъ имущественнымъ дѣламъ и процессамъ примѣняются правила, установленныя для казенныхъ управленій.

Губернскія земскія собранія имѣютъ право издавать обязательныя постановленія для мѣстныхъ жителей какъ всей губерніи, такъ и уѣзда, но подъ условіемъ утвержденія ихъ со стороны губернатора. Если губернаторъ не согласенъ съ ними, то дѣло вносится на разсмотрѣніе губернскаго присутствія по земскимъ и городскимъ дѣламъ. Въ случаѣ согласія присутствія съ мнѣніемъ губернатора, постановленія считаются отмѣненными, въ противномъ случаѣ они представляются на усмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ.

Земскія собранія имѣютъ право чрезъ губернатора ходатайствовать предъ правительствомъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ.

Земскія учрежденія раздѣляются на губернскія и уѣздныя. Распорядительными органами въ губерніи и уѣздѣ являются земскія собранія, исполнительными — земскія управы. Уѣздное земское собраніе составляется изъ уѣздныхъ гласныхъ которые избираются непосредственно земскими избирателями, губернское — изъ губернскихъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными земскими собраніями. Въ собраніяхъ предсѣдательствуютъ предводители дворянства. Предсѣдатели и члены управъ избираются соотвѣтствующими земскими собраніями.

Къ этимъ земскимъ учрежденіямъ законъ 1890 г. прибавилъ въ качествѣ органа надзора губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе.

Основаніемъ для участія въ земскихъ дѣлахъ является имущественный земельный цензъ. Въ земскихъ выборахъ можетъ принимать участіе всякій кто, владѣетъ въ уѣздѣ или въ городѣ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ для взиманія земскихъ повинностей не менѣе 15.000 р. Не могутъ участвовать въ выборахъ земскихъ гласныхъ предсѣдатель и члены губернскаго присутствія по земскимъ и городскимъ дѣламъ, священно и церковно-служители, чины прокурорскаго надзора, служащіе въ полицейскихъ учрежденіяхъ, лица, бывшія подъ судомъ или подвергшіяся наказаніямъ соединеннымъ съ лишеніемъ и ограниченіемъ правъ; лица, отрѣшенныя отъ службы въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со времени отрѣшенія, несостоятельные должники (кромѣ признанныхъ несчастными), лица, состоящія подъ особымъ надзоромъ полиціи.

Въ разныхъ уѣздахъ различно опредѣленъ размѣръ земельнаго имущества, владѣніе которымъ даетъ право принимать непосредственное участіе въ земскихъ выборахъ. Число десятинъ колеблется между 125 и 800.

Избиратель долженъ имѣть не менѣе 25 лѣтъ отъ роду.

Чрезъ посредство повѣренныхъ въ выборахъ принимаютъ участіе мужчины моложе 25 лѣтъ и женщины, владѣющія полнымъ имущественнымъ цензомъ. Земскіе избиратели группируются по сословіямъ. Крестьяне избираютъ гласныхъ въ составѣ волостныхъ сходовъ. Прочіе избиратели въ составѣ двухъ избирательныхъ собраній, (первое изъ дворянъ, второе изъ лицъ другихъ сословій).

Участвующіе въ выборахъ чрезъ уполномоченныхъ также составляютъ два собранія.

Для кандидатовъ въ земскіе гласные законъ не указываетъ никакихъ условій избираемости.

Избирательныя собранія созываются въ сроки, опредѣляемые губернаторомъ по представленію уѣздной управы. Предсѣдательствуетъ въ первомъ собраніи уѣздный предводитель, во второмъ—городской голова. Списки избирателей составляются уѣздной управой и публикуются во всеобщее свѣдѣніе за четыре мѣсяца до выборовъ. Въ туже управу въ теченіе мѣсяца могутъ быть подаваемы заявленія о неправильностяхъ въ спискахъ. На дѣйствія управы можно жаловаться губернагору, который передаетъ ихъ на обсужденіе присутствія по земскимъ дѣламъ. Въ окончательномъ видѣ списки публикуются не позже какъ за мѣсяцъ до выборовъ.

Избирательныя собранія продолжаются не больше двухъ дней.

Выборы производятся закрытой баллотировкой шарами. Если избрано будетъ менѣе двухъ третей положеннаго числа гласныхъ, то губернаторъ дѣлаетъ распоряженіе о новомъ собраніи избирателей. То же—въ случаѣ, если въ собраніе явятся не болѣе двухъ третей избирателей. Если и при второмъ избраніи выбрано будетъ менѣе двухъ третей, то губернаторъ или продолжаетъ на новый срокъ полномочія прежняго состава гласныхъ, или назначаетъ на тотъ же срокъ предсѣдателя и членовъ земской управы.

Земскія собранія.

Уѣздное земское собраніе состоитъ изъ гласныхъ, избранныхъ на три года волостнымъ сходомъ и двумя избирательными собраніями. Кромѣ гласныхъ, въ его составъ входятъ по одному представителю отъ вѣдомствъ государственныхъ имуществъ и удѣловъ, депутатъ отъ духовнаго вѣдомства (если мѣстное епархіальное начальство сочтетъ нужнымъ его назначить), городской голова главнаго города уѣзда, предсѣдатель и члены уѣздной управы, хотя бы они и не были гласными. Предсѣдательствуетъ въ уѣздномъ собраніи уѣздный предводитель дворянства.

Губернское земское собраніе составляется изъ губернскихъ гласныхъ, избираемыхъ на три года уѣздными собраніями, изъ всѣхъ предводителей дворянства, мѣстныхъ управляющихъ государственными имуществами и удѣловъ, депутата отъ духовнаго вѣдомства по усмотрѣнію епархіальнаго начальства, предсѣдателя и членовъ губернской земской управы. Если Высочайшей властью не будетъ назначенъ особый предсѣдатель, то предсѣдательствуетъ въ губернскомъ собраніи губернскій предводитель дворянства.

Гласные приносятъ присягу. Они могутъ во всякое время отказаться отъ званія гласнаго. Мѣста выбывшихъ замѣщаются кандидатами, т. е. лицами, избранными сверхъ положеннаго числа гласныхъ.

Гласные обязаны посѣщать засѣданія собраній подъ угрозою замѣчанія, штрафа и исключенія изъ собранія.

Земскія собранія собираются въ ежегодную сессію, уѣздныя не позже октября, губернскія не позже декабря. Министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ назначить и болѣе поздніе сроки, но съ тѣмъ, чтобы промежутокъ времени между уѣзднымъ и губернскимъ собраніями былъ достаточнымъ для представленія уѣздныхъ смѣтъ губернатору и во всякомъ случаѣ не позже 1 февраля.

Кромѣ очередныхъ собраній бываютъ чрезвычайныя. Очередныя губернскія собранія продолжаются 20 дней, уѣздныя 10, но отъ губернатора зависитъ продлить эти сроки по ходатайству собраній. Чрезвычайныя собранія назначаются и разрѣшаются министромъ внутреннихъ дѣлъ;—въ особо экстренныхъ случаяхъ губернаторомъ. На чрезвычайныхъ собраніяхъ могутъ быть обсуждаемы только тѣ вопросы, для которыхъ они созваны. Губернскія собранія открываются и закрываются губернаторомъ, уѣздныя—предсѣдателями.

Для законнаго состава засѣданія требуется не менѣе половины гласныхъ и во всякомъ случаѣ не менѣе 10 (для выбора мировыхъ судей, не менѣе 12).

Но чрезвычайныя собранія могутъ постановлять рѣшенія при всякомъ числѣ гласныхъ.

Дѣла, обсуждаемыя въ собраніяхъ, вносятся въ нихъ по предложенію губернатора, по представленію управы, по предложенію предсѣдателя и членовъ, по просьбамъ и жалобамъ частныхъ лицъ; дѣла рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ. При равенствѣ голосовъ при открытой баллотировкѣ перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдателя.

Выборы, дѣла о привлеченіи къ отвѣтственности должностныхъ лицъ и о

назначеніи имъ пособій и содержанія рѣшаются закрытой баллотировкой. Всѣ прочія дѣла могутъ быть рѣшаемы открытой баллотировкой.

Исполнительныя земскія учрежденія.

Русское земство имѣетъ свои исполнительные органы въ видѣ управъ. Поэтому самоуправленіе въ Россіи слѣдуетъ считать полною формою самоуправленія. Земскія управы составляются изъ лицъ, избираемыхъ земскими собраніями на три года. Членами управъ могутъ быть и лица не принадлежащія къ числу гласныхъ, если только они имѣютъ право голоса въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ.

По закону 1890 г., предсѣдателями управъ могутъ быть избираемы только тѣ лица, которыя имѣютъ право поступленія на государственную службу. Въ силу того же закона какъ предсѣдатели, такъ и члены управъ утверждаются въ должности правительствомъ. Въ случаѣ неутвержденія избранныхъ губернаторомъ и министромъ внутреннихъ дѣлъ, назначаются новые выборы. Если и избранныя на нихъ лица не будутъ утверждены, то администрація получаетъ право назначать своихъ кандидатовъ.

Земское положеніе признаетъ членовъ земскихъ управъ, какъ избранныхъ, такъ и назначенныхъ состоящими на государственной службѣ, въ отношеніи ихъ отвѣтственности по суду. Тѣмъ не менѣе, они не состоятъ на коронной службѣ въ гѣсномъ смыслѣ этого слова.

Преданіе суду членовъ уѣздныхъ управъ зависитъ отъ губернскаго присутствія по земскимъ дѣламъ, прочихъ членовъ—отъ министра внутреннихъ дѣлъ, по разсмотрѣніи этого вопроса въ совѣтѣ министра.

Если члены управы пользуются правомъ поступленія на государственную службу, то они могутъ получать ордена и знаки отличія по представленію губернатора. Размѣръ вознагражденія опредѣляется до выборовъ и долженъ оставаться неизмѣннымъ на весь трехлѣтній срокъ.

Право изданія обязательныхъ постановленій.

Въ 1873 г. губернскимъ земскимъ собраніямъ было предоставлено право издавать обязательныя постановленія о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ и о тушеніи ихъ, о постройкахъ въ селеніяхъ, съ 1879 г. о мѣрахъ противъ чумы рогатаго скота. По положенію 1890 г. губернскія собранія могутъ издавать обязательныя постановленія, сверхъ перечисленныхъ, о санитарныхъ мѣрахъ, о путяхъ сообщенія, о внутреннемъ распорядкѣ на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ, по дѣламъ о народномъ продовольствіи. Наконецъ, земскія собранія могутъ издавать обязательныя постановленія и по другимъ вопросамъ, о которыхъ это спеціально указано въ существующихъ узаконеніяхъ.

Но обязательныя постановленія нуждаются въ утвержденіи губернатора или губернскаго присутствія по земскимъ дѣламъ.

Болѣе самостоятельности предоставлено земскимъ учрежденіямъ при изданіи распоряженій. Изъ распоряженій земскихъ собраній губернаторскаго утвержденія требуютъ распоряженія объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ и дѣленіе ихъ на губернскія и уѣздныя, объ учрежденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній, объ измѣненіи сроковъ ярмарокъ и базаровъ и о внутреннемъ ихъ размѣщеніи,

о вознагражденіи за поврежденія земельныхъ угодій, за порубки, за тушеніе лѣсныхъ пожаровъ; утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ требуютъ: объ открытіи и перенесеніи пристаней, объ обращеніи земскихъ дорогъ въ проселочныя, о сборахъ за проѣздъ по земскимъ дорогамъ, о раздѣленіи имуществъ и заведеній общественнаго призрѣнія на губернскія и уѣздныя, о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя и объ установленіи натуральной или денежной повинности по истребленію вредныхъ животныхъ, о займахъ.

Всѣ остальныя распоряженія земскихъ собраній приводятся въ исполненіе ихъ собственной властью, если не остановлены губернаторомъ въ теченіе двухъ недѣль со дня ихъ представленія.

По закону 1890 г. управы поставлены въ непосредственное подчиненіе губернатора. Губернатору предоставлено право ревизовать дѣлопроизводство управъ. На дѣйствія управъ можно жаловаться не только земскому собранію, но и губернатору. Губернаторъ можетъ предложить управѣ исправить допущенныя ею нарушенія; если же управа будетъ настаивать на своемъ, дѣло передается на разсмотрѣніе губернскаго присутствія по земскимъ дѣламъ. Если присутствіе постановитъ по этому вопросу обязательное рѣшеніе, то земское собраніе можетъ обжаловать его сенату.

Надзоръ за земскими учрежденіями.

По вопросу о надзорѣ за земскими учрежденіями замѣчается наиболѣе существенное различіе между законами 1864 и 1890. г. По первому закону, губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ имѣли право остановить всякое рѣшеніе земскихъ собраній въ опредѣленный срокъ, причемъ пререканія ихъ съ земствомъ разсматривались первымъ департаментомъ сената. Теперь правительственные органы обязаны слѣдить не только за тѣмъ, чтобы рѣшенія земскихъ собраній были согласны съ закономъ, но и за тѣмъ, чтобы они не противорѣчили интересамъ мѣстнаго населенія. Измѣнился и порядокъ надзора. Въ настоящее время для утвержденія рѣшеній земскихъ собраній, которыя прямо указаны въ законѣ, не положено никакого срока. Не утвержденныя губернаторомъ постановленія представляются на утвержденіе органа сцеціальнаго надзора за земскими учрежденіями, установленнаго закономъ 1890 г. Это губернское присутствіе по земскимъ дѣламъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ губернскаго предводителя, вице-губернатора, управляющаго казенною палатою, прокурора окружного суда, предсѣдателя губернской земской управы и одного члена, избираемаго губернскимъ собраніемъ изъ членовъ управы или гласныхъ. Если губернаторъ не согласится съ рѣшеніемъ большинства этого присутствія, то представляетъ дѣло на усмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ, которому принадлежитъ право окончательнаго рѣшенія.

Въ теченіе двухнедѣльнаго срока губернаторъ можетъ остановить каждое рѣшеніе земскаго собранія. Если протестъ губернатора состоялся вслѣдствіе несогласія рѣшенія земскаго собранія съ законами, то окончательное разрѣшеніе пререканія принадлежитъ сенату. Окончательное рѣшеніе объ отмѣнѣ нецѣле-

сообразныхъ постановленій земскихъ собраній принадлежитъ государственному совѣту и комитету министровъ.

Рѣшенія уѣздныхъ собраній, остановленныя губернаторомъ, какъ не цѣлесообразныя, представляются губернаторомъ сначала губернскому земскому собранію. Окончательно этого рода дѣла разрѣшаются или министромъ внутреннихъ дѣлъ, или комитетомъ министровъ.

Частныя лица имѣютъ право гражданскаго иска на общемъ основаніи, если земскія учрежденія нарушили ихъ гражданскія права. Затѣмъ частныя лица могутъ жаловаться въ сенатъ на обращенныя къ исполненію постановленія земскихъ собраній. Жалобы на не вступившія въ силу постановленія приносятся губернатору, который передаетъ ихъ въ присутствіе по земскимъ дѣламъ. Жалобы на земскія управы подаются земскому собранію или губернатору. На рѣшенія присутствія по земскимъ дѣламъ можно жаловаться губернатору, который пересылаетъ такую жалобу министру. Съ заключеніемъ министра онѣ передаются въ сенатъ.

Земскія учрежденія въ 9 губерніяхъ Западнаго края.

53. Закономъ 2 апрѣля 1903 г. введены земскія учрежденія въ 9 губерніяхъ Западнаго края (Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Кіевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской). Этотъ законъ не установилъ земскаго самоуправленія, но организовалъ нѣчто среднее между самоуправленіемъ и государственнымъ управленіемъ.

Управленіе земскимъ хозяйствомъ въ этихъ губерніяхъ ввѣрено губернскимъ и уѣзднымъ комитетамъ и губернскимъ и уѣзднымъ управамъ. Комитетамъ принадлежитъ распорядительная власть, управамъ—исполнительная.

Составъ губернскаго комитета сложный. Въ него входятъ: губернскій предводитель дворянства (предсѣдатель комитета), вице-губернаторъ, управляющій казенною палатою, начальникъ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, представитель удѣльнаго вѣдомства (если въ губерніи имѣются удѣльныя имѣнія), уѣздные предводители дворянства, непремѣнный членъ губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, предсѣдатель и члены губернской управы по дѣламъ земскаго хозяйства, городской голова губернскаго города, *гласные* (по 2 отъ каждаго уѣзда, назначаемые министромъ внутреннихъ дѣлъ на 3 года изъ кандидатовъ, представленныхъ губернаторомъ по соглашенію съ предводителемъ дворянства), и другіе представители мѣстныхъ административныхъ учрежденій, когда дѣла касаются ихъ вѣдомствъ.

Гласными могутъ быть постоянные обыватели уѣзда, владѣющіе въ теченіе не менѣе 3 лѣтъ недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленными заведеніями.

Земскіе гласные приравниваются къ должностнымъ лицамъ и приносятъ служебную присягу. Они исполняютъ свои обязанности безвозмездно, но при разъѣздахъ пользуются прогонными деньгами.

Уѣздные комитеты созываются для *подготовительнаго* обсужденія важнѣйшихъ дѣлъ. Составъ ихъ также сложный. Каждый уѣздный комитетъ образуютъ: уѣздный предводитель дворянства, всѣ земскіе начальники и податные инспекторы, уѣздный исправникъ, представитель вѣдомства государственныхъ имуществъ, представитель удѣльнаго вѣдомства, инженеръ по дорожной части, городской голова, земскіе гласные отъ уѣзда, непремѣнный членъ уѣздной управы и волостные старшины въ числѣ отъ 2 до 5 по назначенію губернатора.

Губернская управа по дѣламъ земскаго хозяйства состоитъ изъ предсѣдателя и 3 членовъ, считающихся на государственной службѣ. Они назначаются министромъ внутреннихъ дѣлъ изъ лицъ, пользующихся правомъ поступленія на государственную службу, и хорошо знакомыхъ съ мѣстными условіями и имѣющихъ право быть земскими гласными.

Уѣздную управу образуютъ: уѣздный предводитель дворянства (предсѣдатель), уѣздный исправникъ, одинъ изъ податныхъ инспекторовъ, 2 земскихъ гласныхъ, непремѣнный членъ.

Жалобы на рѣшенія комитетовъ подаются губернатору, который представляетъ ихъ министру внутреннихъ дѣлъ. Послѣдняя инстанція—первый департаментъ сената.

Это положеніе о земскихъ учрежденіяхъ имѣетъ переходный характеръ и легко можетъ быть преобразовано въ полное земское самоуправленіе.

Городское самоуправленіе.

54. Городское самоуправленіе въ Россіи основано на городовомъ положеніи 1892 года. Устройство, данное русскимъ городамъ императрицею Екатериною II, просуществовало до городового положенія 1870 года, въ основу котораго былъ положенъ всесословный принципъ взамѣнъ прежняго сословнаго.

По новому положенію, правомъ участія въ городскихъ выборахъ пользуются: 1) владѣльцы земельныхъ участковъ, оцѣненныхъ для взиманія оцѣночнаго въ пользу города сбора въ столицахъ не менѣе 3000 р., въ другихъ городахъ отъ 300 р. до 1500, смотря по количеству населенія; 2) содержатели торгово-промышленныхъ заведеній, требующихъ взятія гильдейскаго свидѣтельства (въ столицахъ непремѣнно первой гильдіи).

Въ городскихъ выборахъ не могутъ принимать участія городскіе обыватели по тѣмъ же основаніямъ, которыя установлены въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, но къ этимъ основаніямъ еще прибавлены слѣдующія: въ городскихъ выборахъ не могутъ принимать участія содержатели и сидѣльцы винныхъ лавокъ и питейныхъ домовъ, и лица, за которыми числится недоимка по городскимъ сборамъ свыше полугодового оклада.

Для избранія городскихъ гласныхъ требуется, чтобы избиратели собрались въ числѣ, превышающемъ все число подлежащихъ избранію гласныхъ и кандидатовъ къ нимъ, которыхъ должно быть не менѣе $^1/_5$ числа гласныхъ.

Баллотировкѣ можетъ подвергаться всякій, кто будетъ предложенъ 5 избирателями или самъ предложитъ свою кандидатуру. Если послѣ двукратнаго производства выборовъ окажется, что избрано менѣе $^2/_3$ положеннаго числа

гласныхъ, то недостающее число пополняетъ министръ внутреннихъ дѣлъ изъ лицъ, которыя состояли гласными въ предшествовавшее четырехлѣтіе.

Городскія учрежденія состоятъ: изъ представительнаго собранія—городской думы и исполнительнаго органа—городской управы.

Дума составляется изъ городскихъ гласныхъ, избираемыхъ на 4 года, предсѣдателя уѣздной земской управы. Предсѣдательствуетъ въ ней городской голова. Число гласныхъ зависитъ отъ числа избирателей. Въ тѣхъ городахъ, гдѣ число избирателей не менѣе 100, въ думѣ засѣдаютъ 20 гласныхъ, а въ столицахъ по 160.

Думы, въ отличіе отъ земскихъ собраній, засѣдаютъ постоянно, ихъ засѣданія назначаются по мѣрѣ надобности. Для законности засѣданія, требуется, чтобы въ немъ было не менѣе $^1/_2$ общаго числа гласныхъ (если это число не болѣе 40) и не менѣе $^1/_3$ (если болѣе 40). Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ, и большинствомъ въ $^2/_3$ для дѣлъ, исчисленныхъ въ 71 ст.

Городская управа составляется изъ двухъ членовъ подъ предсѣдательствомъ городского головы.

Столичные головы назначаются Государемъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, причемъ дума можетъ избрать двухъ кандидатовъ изъ числа гласныхъ.

Головы другихъ городовъ избираются думами и утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ и губернаторомъ.

Городской голова и члены управы считаются состоящими на государственной службѣ, но, если не имѣютъ права поступать на нее, то чиновъ не получаютъ.

Члены управы избираются на 4 года, но выбываютъ не сразу, а по очереди (каждые два года выбываетъ половина).

Для ближайшаго завѣдыванія разными отраслями хозяйства, думы могутъ избирать особыя комиссіи изъ числа гласныхъ.

Кругъ вѣдомства городскихъ учрежденій приблизительно тотъ же, что и земскихъ учрежденій (съ тою разницею, что они не вѣдаютъ нѣкоторыхъ дѣлъ (напр., попеченіе о земледѣліи) или вѣдаютъ такія, которыхъ нѣтъ въ земствѣ (напр., устройство театровъ, библіотекъ, православныхъ храмовъ, освѣщеніе города и снабженіе его водой и т. д.).

Городскія думы могутъ издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія (о мѣрахъ къ охраненію городскихъ памятниковъ и сооруженій, о мѣрахъ безопасности противъ домашнихъ животныхъ, о порядкѣ движенія по улицамъ и каналамъ, о мѣрахъ противъ наводненій и т. д.).

Всѣ постановленія думъ представляются губернатору, который можетъ въ двухнедѣльный срокъ остановить ихъ исполненіе, какъ по незаконности, такъ и по нецѣлесообразности. Пререканія съ губернаторомъ разбираются по общему для земскаго самоуправленія порядку губернскимъ присутствіемъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ и сенатомъ. Въ Петербургѣ, Одессѣ, Кронштадтѣ, Николаевѣ,

Керчи и Севастополѣ и въ городахъ тѣхъ губерній, въ которыхъ нѣтъ земскихъ учрежденій, основаны особыя присутствія по городскимъ дѣламъ.

Нѣкоторыя постановленія думъ требуютъ утвержденія губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ. Эти дѣла указаны въ ст. 78 и 79 городового положенія.

На незаконныя дѣйствія администраціи городское управленіе можетъ жаловаться въ сенатъ.

Новый законъ 1903 г. о городскомъ общественномъ управленіи въ С.-Петербургѣ.

55. Для города Петербурга дано положеніе 8 іюня 1903 г., отличающееся нѣкоторыми особенностями.

На основаніи 17 ст. этого положенія избирать гласныхъ городской думы могутъ: 1) русскіе подданные и юридическія лица (церковныя, благотворительныя, сословныя и общественныя учрежденія), если они владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ для взиманія городскихъ сборовъ не менѣе 3.000 руб.; 2) лица и общества, имѣющія торгово-промышленныя заведенія перваго разряда; 3) русскіе подданные, уплачивающіе по городу С.-Петербургу не менѣе одного года квартирный налогъ въ размѣрѣ не менѣе 33 руб. ежегодно.

Особенность здѣсь заключается въ расширеніи избирательнаго права путемъ включенія квартиронанимателей въ число избирателей.

Лица до 25 лѣтъ и женщины, владѣющія недвижимымъ имуществомъ въ указанныхъ предѣлахъ, пользуются избирательнымъ правомъ не лично, а чрезъ уполномоченныхъ.

Евреи, впредь до пересмотра законовъ о нихъ, участія въ выборахъ не принимаютъ.

Въ ст. 25—26 перечислены лица, не могущія принимать участія въ выборахъ по своему служебному или общественному положенію, или вслѣдствіе ограниченія въ правахъ.

Для выборовъ гласные раздѣляются на 2 разряда. Къ первому принадлежатъ тѣ, которыя уплачиваютъ въ пользу города наиболѣе значительные сборы, такъ что уплачиваемая ими сумма составляетъ $^1/_3$ общей суммы сборовъ, платимыхъ всѣми избирателями.

Ко второму разряду принадлежатъ всѣ прочіе избиратели.

Первый разрядъ избирателей избираетъ $^1/_3$ общаго числа гласныхъ. Выборы по первому разряду производятся въ одинъ день.

Второй разрядъ избираетъ остальныя $^2/_3$ гласныхъ. Въ виду многочисленности избирателей этого разряда, они раздѣляются по городскимъ участкамъ. Разверстка ихъ по участкамъ производится городской управой, сообразно количеству платимыхъ сборовъ.

Выборы производятся въ ноябрѣ. Черезъ каждые три года половина гласныхъ избирается вновь. Срокъ полномочій гласныхъ 6 лѣтъ.

Городская дума состоитъ изъ 162 лицъ.

Каждый гласный вступаетъ въ отправленіе своихъ обязанностей съ 1 января года, слѣдующаго за выборами.

Кромѣ гласныхъ въ городской думѣ засѣдаютъ предсѣдатель спб. уѣздной земской управы и лица, получившія по ходатайству думы званіе почетныхъ гражданъ города С.-Петербурга.

Особенностью спб. городового положенія 1903 г. является то, что въ городской думѣ предсѣдательствуетъ не городской голова, а особое лицо, избираемое ежегодно думою въ январѣ изъ среды гласныхъ. Предсѣдатель думы исполняетъ свои обязанности безвозмездно.

Очередныя собранія думы бываютъ не болѣе 24 и не менѣе 4 разъ въ году. Чрезвычайныя собранія созываются или по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ или съ его разрѣшенія.

По дѣламъ, исчисленнымъ въ 63 ст., въ засѣданіи думы должно быть не менѣе 81 гласнаго, иначе постановленіе ея будетъ не дѣйствительно. По этимъ дѣламъ должно быть большинство въ $^2/_3$ голосовъ. По остальнымъ дѣламъ достаточно простого большинства. По дѣламъ о выборахъ, о назначеніи содержанія, о возбужденіи обвиненія требуется секретная подача голосовъ; по прочимъ дѣламъ можетъ быть и открытая.

Городская управа состоитъ подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ товарища головы и 8 членовъ. Всѣ эти лица во время исполненія своихъ обязанностей считаются состоящими на государственной службѣ. Городской голова назначается по представленію министра внутреннихъ дѣлъ Высочайшимъ именнымъ указомъ сенату, а товарищъ головы Высочайшимъ приказомъ. На эти должности думѣ предоставлено право представлять своихъ кандидатовъ.

Компетенція городской думы С.-Петербурга осталась та же, что и по прежнимъ положеніямъ, но расширено ея право издавать обязательныя постановленія. Въ силу 99 ст. положенія 1903 г., дума можетъ издавать обязательныя постановленія по вопросамъ о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ, по вопросамъ, касающимся: содержанія улицъ и каналовъ, охраны памятниковъ, содержанія пристаней и перевозовъ, конныхъ и желѣзныхъ дорогъ, извозчиковъ, фабрикъ въ санитарномъ отношеніи, городскихъ рынковъ и т. д.

Наблюденіе за городскимъ самоуправленіемъ столицы ввѣрено особому присутствію по дѣламъ города С.-Петербурга. Оно состоитъ подъ предсѣдательствомъ назначаемаго Высочайшей властью лица изъ градоначальника, губернскаго предводителя дворянства, управляющаго казенною палатою, прокурора окружного суда, члена отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, предсѣдателя губернской земской управы, городского головы, предсѣдателя городской думы и одного изъ гласныхъ думы по ея выбору.

Особое присутствіе разсматриваетъ постановленія и распоряженія городского

общественнаго управленія съ точки зрѣнія ихъ правильности и согласія съ законами. Предсѣдателю присутствія принадлежитъ право пріостановить дѣйствіе постановленія присутствія и представить его въ недѣльный срокъ министру внутреннихъ дѣлъ. Министръ можетъ утвердить постановленіе присутствія, или войти въ сенатъ съ представленіемъ о его отмѣнѣ.

Рѣшенія присутствія дума можетъ обжаловать чрезъ министра внутреннихъ дѣлъ въ сенатъ въ теченіе 3 мѣсяцевъ со дня объявленія ей рѣшенія. Кромѣ того, для повѣрки финансоваго хозяйства городского общественнаго управленія законъ 1903 г. установилъ контрольную комиссію. Предсѣдатель этой комиссіи назначается министромъ внутреннихъ дѣлъ по представленію градоначальника. Изъ 4 членовъ комиссіи одинъ назначается министромъ внутреннихъ дѣлъ, прочіе избираются городской думой. Предсѣдатель и члены контрольной комиссіи не могутъ занимать никакихъ должностей по общественному управленію.

1) Дворянскія.

Сословныя учрежденія.

56. Дворянство въ Россіи не имѣетъ общей организаціи. Оно устроено по губерніямъ и уѣздамъ. Дворянскому обществу каждой губерніи выдается жалованная грамота за подписью Государя и съ приложеніемъ государственной печати.

Въ каждой губерніи имѣется дворянская родословная книга, въ которую записываются всѣ дворяне этой губерніи. Въ эту книгу вносятся только потомственные дворяне. Дворяне, не имѣющіе недвижимой собственности и не имѣющіе предковъ, которые владѣли бы таковой, вносятся въ родословную книгу той губерніи, въ которую сами пожелаютъ. Но если такіе дворяне пріобрѣтутъ недвижимую собственность, то обязаны приписаться къ дворянскому обществу той губерніи, гдѣ находится ихъ недвижимое имущество.

Дворянское общество каждой губерніи имѣетъ свое представительство въ видѣ губернскихъ и уѣздныхъ собраній. Уѣздныя собранія являются не самостоятельными, а только подготовительными къ губернскимъ. Тѣ и другія раздѣляются на обыкновенныя, которыя созываются каждые три года съ разрѣшенія и по распоряженію губернатора, и на чрезвычайныя, созываемыя губернскимъ предводителемъ съ разрѣшенія губернатора.

Дворянскія собранія составляются изъ всѣхъ совершеннолѣтнихъ (21 годъ) потомственныхъ дворянъ губерніи или уѣзда. Члены собраній раздѣляются на три разряда. Къ первому принадлежатъ имѣющіе право только присутствовать въ собраніяхъ, не принимая участія въ ихъ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ, ко—второму принимающіе участіе въ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ, за исключеніемъ выборовъ, къ третьему— участвующіе во всѣхъ дѣйствіяхъ собранія.

Къ первому разряду принадлежатъ потомственные дворяне, не имѣющіе никакого недвижимаго имущества и никакого чина и не служившіе по выборамъ.

Ко второму принадлежатъ дворяне собственники, имѣющіе чинъ 14-го класса или орденъ и прослужившіе 3 года по выборамъ дворянства въ должностяхъ мирового посредника, непремѣннаго члена губ. или уѣзднаго присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, мирового судьи, предсѣдателя или члена земской управы, городского головы или члена городской управы, или имѣющіе аттестатъ объ окончаніи курса наукъ въ высшемъ или среднемъ учебномъ заведеніи.

Къ третьему разряду принадлежатъ потомственные дворяне, которые, кромѣ обладанія указанными для первыхъ двухъ разрядовъ условіями, владѣютъ количествомъ земли, дающимъ непосредственное право на избраніе гласныхъ въ уѣздныя и земскія собранія или другимъ недвижимымъ имуществомъ цѣною не ниже 15.000 руб. Дворяне, пріобрѣвшіе на дѣйствительной службѣ чинъ полковника или дѣйствительнаго статскаго совѣтника и прослужившіе по выбору своего сословія полное трехлѣтіе въ званіи предводителя, пользуются полными правами третьяго разряда даже въ томъ случаѣ, если имѣютъ менѣе земли, чѣмъ требуется, или даже вовсе ея не имѣютъ.

Главный предметъ дѣйствій дворянскихъ собраній—производство выборовъ. Въ прежнее время это право имѣло большое значеніе. Теперь дворянскія собранія избираютъ губернскаго предводителя, уѣздныхъ предводителей, депутатовъ дворянскихъ собраній, секретаря дворянскаго собранія и двухъ засѣдателей въ дворянскую опеку.

Дворянскія собранія имѣютъ право совѣщаться о своихъ нуждахъ и пользахъ, но исполнять свои рѣшенія они не могутъ. Они въ правѣ лишь дѣлать о нихъ представленія губернатору и министру внутреннихъ дѣлъ чрезъ губернскаго предводителя дворянства, а въ важныхъ случаяхъ могутъ приносить Государю всеподданнѣйшія прошенія. Это право весьма существенно, ибо въ своихъ представленіяхъ двор. собранія могутъ касаться не только чисто дворянскихъ, но и вообще мѣстныхъ нуждъ, такъ, напр., они могутъ дѣлать представленія о злоупотребленіяхъ мѣстной администраціи и объ устраненіи неудобствъ въ мѣстномъ управленіи.

Дворянское собраніе имѣетъ право путемъ самообложенія составлять капиталы на общественныя нужды.

Въ каждой губерніи и въ каждомъ уѣздѣ, гдѣ есть дворянство, избираются губернскіе и уѣздные предводители дворянства. Предводитель не только является представителемъ дворянства, но и мѣстнымъ органомъ правительства. Въ качествѣ представителя дворянства онъ имѣетъ попеченіе о пользахъ дворянства, открываетъ дворянскія собранія и предсѣдательствуетъ на нихъ, является посредникомъ между своимъ сословіемъ и правительствомъ, предъ которымъ ходатайствуетъ о его пользахъ и нуждахъ, хранитъ и расходуетъ дворянскія суммы, участвуетъ во всѣхъ дѣлахъ, касающихся дворянскаго сословія, и принимаетъ ближайшее участіе въ опекунскомъ управленіи надъ малолѣтними дворянами.

Какъ правительственный органъ, предводитель дворянства участвуетъ во многихъ учрежденіяхъ, какъ правительственныхъ, такъ и общественныхъ. Онъ предсѣдательствуетъ въ земскихъ собраніяхъ, засѣдаетъ въ губернскомъ присутствіи и въ съѣздѣ земскихъ начальниковъ, состоитъ членомъ училищнаго совѣта, засѣдаетъ въ губернскомъ областномъ и уѣздномъ присутствіи по воинской повинности.

Дворянское депутатское собраніе.

Дворянское депутатское собраніе есть коллегіальное учрежденіе, состоящее изъ губернскаго предводителя дворянства и депутатовъ, избираемыхъ дворянствомъ на три года отъ каждаго уѣзда. Обязанность этого учрежденія состоитъ въ составленіи дворянскихъ родословныхъ книгъ, въ выдачѣ дворянскихъ свидѣтельствъ, въ наложеніи опекъ, въ веденіи формулярныхъ списковъ чиновниковъ, служащихъ по выбору дворянства. Депутатское собраніе подчиняется исключительно сенату по департаменту герольдіи.

Крестьянскія учрежденія.

Сельское общество.

57. Крестьяне, вышедшіе изъ крѣпостной зависимости, образуютъ по хозяйственнымъ дѣламъ сельскія общества, а для управленія и суда соединены въ волости. Въ каждомъ обществѣ и въ каждой волости завѣдываніе общественными дѣлами ввѣрено міру и его избраннымъ (въ сельскомъ обществѣ, сельскому сходу и старостѣ, въ волости, волостному сходу и волостному правленію). Эти выборныя власти дѣйствуютъ подъ надзоромъ уѣзднаго присутствія по крестьянскимъ дѣламъ.

Сельское общество состоитъ изъ крестьянъ, пользующихся однимъ и тѣмъ же надѣломъ въ предѣлахъ одного и того же участка, отведеннаго имъ въ силу уставныхъ грамотъ. Земля дана крестьянамъ не въ отдѣльности каждому, а цѣлому обществу. Съ этой земли они обязаны уплачивать государственныя повинности. Такимъ образомъ, надѣльная земля не свободная, а тяглая. До недавней отмѣны круговой поруки сельское общество было не только хозяйственнымъ учрежденіемъ, распредѣляющимъ землю между своими членами, но и финансовымъ, обязаннымъ отчетностью предъ правительствомъ. Поэтому сельское общество вѣдало не только передѣлъ земель и раскладку тяголъ, но и раскладку всѣхъ прочихъ повинностей, какъ государственныхъ, такъ и земскихъ. Въ качествѣ органа крестьянскаго самоуправленія, сельское общество можетъ ходатайствовать объ общественныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи и обученіи грамотѣ, приносить жалобы чрезъ особыхъ выборныхъ, назначать мірскіе сборы на общественные расходы. Всѣ эти дѣла вѣдаетъ сельскій сходъ. Сельское общество само на сходѣ выбираетъ старосту, сотскихъ и десятскихъ и назначаетъ выборныхъ на волостной сходъ.

Сельскій сходъ состоитъ изъ крестьянъ-домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу сельскаго общества, и изъ всѣхъ назначенныхъ по выбору сельскихъ

должностныхъ лицъ. Сельскій сходъ не есть представительный органъ, а является формою непосредственнаго участія домохозяевъ въ общественныхъ дѣлахъ. Крестьянинъ, имѣющій надѣлъ, можетъ участвовать въ сходѣ даже до наступленія совершеннолѣтія. Первое мѣсто въ сельскомъ сходѣ принадлежитъ старостѣ. Староста созываетъ сельскій сходъ по мѣрѣ надобности. Всѣ дѣла въ сходѣ рѣшаются или съ общаго согласія, или по большинству голосовъ. Только для наиболѣе важныхъ дѣлъ (ст. 54 относитъ сюда вопросъ о замѣнѣ общиннаго пользованія землею участковымъ и наслѣдственнымъ, передѣлъ мірской земли, установленіе добровольныхъ денежныхъ взносовъ на общественныя нужды, удаленіе порочныхъ крестьянъ изъ общества, замѣну хлѣбныхъ запасовъ денежнымъ капиталомъ) большинствомъ $^2/_3$ голосовъ.

Староста предсѣдательствуетъ на сходѣ и приводитъ въ исполненіе его постановленія, наблюдаетъ за содержаніемъ мостовъ и дорогъ на земляхъ сельскаго общества, наблюдаетъ за порядкомъ въ школахъ и другихъ общественныхъ учрежденіяхъ, завѣдуетъ общественнымъ хозяйствомъ и общественными суммами и за цѣлостью запаснаго общественнаго хлѣба.

Въ качествѣ органа финансовой администраціи староста наблюдаетъ за исправнымъ отбываніемъ крестьянами податей и повинностей, и тамъ, гдѣ нѣтъ особыхъ сборщиковъ податей, собираетъ ихъ, наблюдаетъ за своевременнымъ составленіемъ ревизскихъ сказокъ, охраняетъ отъ растраты имущество неисправныхъ должниковъ, которымъ обезпечивается взысканіе недоимокъ.

Въ качествѣ органа полицейской власти староста наблюдаетъ за охраненіемъ благочинія, порядка и безопасности, предупреждаетъ потраву хлѣба, порубки лѣса, лѣсные пожары и т. д., задерживаетъ бродягъ, бѣглыхъ и военныхъ дезертировъ и препровождаетъ ихъ мѣстной полиціи, устраняетъ предварительное дознаніе преступленій и охраняетъ слѣды преступленія до прибытія полиціи или судебнаго слѣдователя.

За маловажные проступки староста можетъ подвергать подвѣдомственныхъ ему лицъ назначенію на общественныя работы до 20-ти дней или денежному взысканію въ пользу общества не свыше 1 руб., или аресту не болѣе двухъ дней.

Нѣсколько сельскихъ обществъ объединяются въ волость „для ближайшаго управленія и суда“, какъ сказано въ ст. 17 крестьянскаго положенія.

Сельское общество есть естественное учрежденіе, тогда какъ волость— искусственное. Размѣры волости зависятъ отъ количества населенія. Есть волости въ 300 ревизскихъ душъ мужского пола, есть и въ 2000 душъ. При устройствѣ волостей принимается во вниманіе, чтобы каждый церковный приходъ составлялъ одну волость. Если приходы малочисленны, то волость можетъ быть составлена изъ соединенія двухъ и трехъ приходовъ. Большое село, съ населеніемъ болѣе 2000 душъ, составляетъ одну волость.

Органами волости считаются: волостной сходъ, волостной старшина и волостное правленіе.

Волостной сходъ составляется изъ крестьянъ, избираемыхъ отъ каждаго

селенія и поселка, принадлежащихъ къ волости (по одному на каждые 10 дворовъ), изъ должностныхъ лицъ волостныхъ и сельскихъ (волостного старшины, сельскихъ старостъ, засѣдателей волостныхъ правленій, волостныхъ судей). Волостной сходъ собирается въ сроки, утвержденные уѣзднымъ присутствіемъ по крестьянскимъ дѣламъ. Онъ постановляетъ приговоры, касающіеся всѣхъ или нѣсколькихъ сельскихъ обществъ. Ближайшимъ образомъ къ его вѣдомству относятся: мѣры общественнаго призрѣнія, учрежденіе волостныхъ школъ, завѣдываніе запасными хлѣбными магазинами, раскладка волостныхъ сборовъ и повинностей, выборъ и учетъ должностныхъ лицъ волости.

Волостной старшина предсѣдательствуетъ на волостномъ сходѣ и приводитъ въ исполненіе его приговоры, завѣдуетъ волостными имуществами и суммами, надзираетъ за дорогами и мостами, училищами, больницами и т. п. учрежденіями, если они учреждены волостнымъ обществомъ на собственный счетъ. Въ качествѣ полицейскаго органа волостной старшина принимаетъ мѣры къ предупрежденію безпорядковъ и охранѣ тишины и безопасности въ волости, задерживаетъ бродягъ и т. д. Карательная власть предоставлена ему въ тѣхъ же размѣрахъ, какъ и сельскому старостѣ.

Волостное правленіе составляется подъ предсѣдательствомъ старшины изъ должностныхъ лицъ сельскаго управленія и избранныхъ сходомъ засѣдателей. Онъ вѣдаетъ (коллегіально) производство изъ волостныхъ суммъ расходовъ, утвержденныхъ сходомъ, продажу крестьянскаго имущества по взысканію казны или частнаго лица, опредѣленіе и увольненіе должностныхъ лицъ, служащихъ по найму. По всѣмъ другимъ дѣламъ волостное правленіе является лишь совѣщательнымъ учрежденіемъ при старшинѣ.

Земскіе начальники.

58. 12 іюля 1889 года вышелъ законъ о земскихъ начальникахъ, которымъ ввѣренъ надзоръ за крестьянскимъ самоуправленіемъ. Въ лицѣ этихъ начальниковъ имѣлось въ виду поставить „близкую къ народу твердую правительственную власть“. Имъ законъ предоставилъ какъ „попечительство надъ сельскими обывателями“, такъ и „обязанности по охраненію благочинія, общественнаго порядка, безопасности и правъ частныхъ лицъ въ сельскихъ мѣстностяхъ“. Обязанности, которыя возложены на земскихъ начальниковъ, прежде исполнялись мировымъ судьею и непремѣннымъ членомъ по крестьянскимъ дѣламъ. Земскій начальникъ является представителемъ правительственной власти и совмѣщаетъ въ себѣ званіе администратора, судьи и полицейскаго чиновника.

Въ земскіе начальники избираются мѣстные дворяне не моложе 25 лѣтъ, не опороченные и обладающіе имущественнымъ и образовательнымъ цензомъ. За недостаткомъ мѣстныхъ потомственныхъ дворянъ, министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ назначать земскими начальниками не-дворянъ, обладающихъ высшимъ или среднимъ образованіемъ.

Надзоръ земскихъ начальниковъ за дѣятельностью волостныхъ сходовъ выражается въ томъ, что они разсматриваютъ списки дѣлъ, подлежащихъ обсужденію на сходѣ, и могутъ дополнить ихъ, могутъ останавливать неправильные

приговоры волостныхъ и сельскихъ сходовъ и представлять ихъ на разсмотрѣніе уѣзднаго съѣзда. Нѣкоторые приговоры сходовъ (о производствѣ расходовъ изъ общественныхъ сборовъ, приговоры объ отдачѣ недоимщика на заработки въ другія губерніи) земскій начальникъ утверждаетъ своею властью, другіе (напримѣръ, установленіе сборовъ, соединеніе мелкихъ сельскихъ обществъ съ другими) обязанъ представлять на утвержденіе или уѣзднаго съѣзда, или губернскаго присутствія.

Земскій начальникъ утверждаетъ въ должности волостныхъ старшинъ, разсматриваетъ жалобы на сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ, имѣетъ право подвергать этихъ лицъ замѣчанію, выговору, денежному взысканію не свыше пяти рублей или аресту не свыше семи дней, а также временно устранять ихъ отъ должности съ представленіемъ въ уѣздный съѣздъ о совершенномъ ихъ устраненіи или о преданіи суду.

Земскій начальникъ имѣетъ надзоръ за ссудо-сберегательными кассами и сельскими банками. На него кромѣ того возложено попеченіе о хозяйственномъ благоустройствѣ и нравственномъ преуспѣяніи крестьянъ его участка. Во время отсутствія уѣзднаго исправника земскій начальникъ надзираетъ за дѣйствіями волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ въ отношеніи полиціи безопасности. Карательная власть земскаго начальника выражается въ правѣ подвергать лицъ, подвѣдомственныхъ крестьянскому общественному управленію, за неисполненіе законныхъ распоряженій земскаго начальника — аресту не болѣе трехъ дней и денежному взысканію не свыше шести рублей.

Учрежденіе полицейской стражи въ 46 губерніяхъ Европейской Россіи.

59. По закону 28 апрѣля 1903 г., въ 46 губерніяхъ Европейской Россіи, въ мѣстностяхъ, подвѣдомственныхъ уѣздной полиціи, *впредь до общаго переустройства мѣстнаго управленія*, учреждена уѣздная полицейская стража изъ урядниковъ и стражниковъ. На каждую волость полагается одинъ урядникъ и необходимое число стражниковъ (не болѣе одного на каждыя 2500 душъ обоего пола).

Высшее завѣдываніе уѣздною полицейскою стражею принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ, въ губерніи — губернатору, въ уѣздѣ — уѣздному исправнику, въ станѣ — становому приставу, приставамъ или надзирателямъ въ тѣхъ поселеніяхъ, гдѣ эти должности учреждены. Стражники подчинены урядникамъ.

Чины уѣздной полицейской стражи числятся на дѣйствительной государственной службѣ, но не имѣютъ права на чины и на пенсію. Порядокъ дѣйствія полицейской стражи опредѣляется особою инструкціею, утверждаемою министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ министромъ юстиціи. Урядники и стражники не имѣютъ права вмѣшиваться въ дѣла волостнаго или сельскаго управленій или

въ дѣйствія волостного суда. Но волостные старшины и сельскіе старосты обязаны предоставлять въ ихъ распоряженіе необходимое число десятскихъ для принудительныхъ полицейскихъ дѣйствій.

Уѣздный съѣздъ.

Уѣздный съѣздъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства изъ двухъ присутствій—административнаго и судебнаго. Въ составъ перваго входятъ всѣ земскіе начальники уѣзда, исправникъ и предсѣдатель уѣздной земской управы. Это присутствіе утверждаетъ своею властью всѣ приговоры сельскихъ и волостныхъ сходовъ, относящіеся до порядка взиманія и храненія казенныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ съ крестьянъ и до порядка учета должностныхъ лицъ въ этихъ суммахъ, о соединеніи мелкихъ сельскихъ обществъ съ другими, о производствѣ изъ мірскихъ капиталовъ расходовъ на потребности крестьянскихъ обществъ, если земскій начальникъ не согласенъ съ этими приговорами. Съѣздъ разсматриваетъ жалобы на неокончательныя постановленія земскихъ начальниковъ.

Губернское присутствіе.

Губернское присутствіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, прокурора окружного суда и двухъ непремѣнныхъ членовъ. Оно утверждаетъ нѣкоторые приговоры сходовъ (объ имуществѣ малолѣтнихъ, объ удаленіи и непринятіи порочныхъ членовъ и разрѣшеніи жалобъ, приносимыхъ на такіе приговоры).

Оно руководитъ дѣятельностью уѣздныхъ съѣздовъ, надзираетъ за дѣятельностью земскихъ начальниковъ, разсматриваетъ жалобы на дѣйствія земскихъ начальниковъ, ревизуетъ дѣлопроизводство ихъ и уѣздныхъ съѣздовъ и т. д.

Губернскому присутствію подлежатъ дѣла объ измѣненіи границъ земскихъ участковъ и объ увеличеніи или уменьшеніи ихъ числа.

ЛЕКЦІЯ ОДИННАДЦАТАЯ.

Конституціонная монархія въ Англіи.

60. Политическія учрежденія Англіи въ своихъ существенныхъ чертахъ образовались въ періодъ времени отъ XI до XIV столѣтія. Въ 1066 г. норманны съ съ Вильгельмомъ Завоевателемъ во главѣ завоевали Англію, которая до тѣхъ поръ представляла рядъ мелкихъ государствъ, постоянно враждовавшихъ другъ съ другомъ. Государство, завоеванное норманнами, само по себѣ было не настолько велико, чтобы въ немъ феодальные властители могли развиваться и усиливаться на счетъ королевской власти. Вильгельмъ Завоеватель не упразднилъ феодализма, но привелъ его къ столь скромнымъ размѣрамъ, что по праву можетъ считаться основателемъ британскаго государственнаго единства.

У Вильгельма были свои вассалы, но они не располагали ни войскомъ,

ни денежными средствами, чтобы быть независимыми отъ короля. Главные изъ вассаловъ, называвшіеся графами, нерѣдко имѣли значительное вліяніе, но никогда не были феодальными государями въ томъ смыслѣ, какъ это было во Франціи. Графы и бароны пользовались землями, данными имъ королемъ, не по праву собственности, а взамѣнъ разныхъ повинностей въ пользу государства. Поэтому, въ то время какъ на континентѣ Европы королевская власть была въ полномъ упадкѣ, въ Англіи она достигла великаго могущества. Отъ всѣхъ вассаловъ требовалась присяга въ вѣрности непосредственно королю. Всѣ англійскіе города были подъ непосредственной властью короля. Короли имѣли высшую военную, судебную и полицейскую власть. Полицейскія обязанности были возложены на шерифовъ, которые постоянно объѣзжали свои участки. Сила королевской власти особенно выразилась въ томъ, что частныя войны между вассалами въ Англіи совершенно вывелись. Монета чеканилась съ изображеніемъ короля. Сліяніе норманнскихъ элементовъ съ англо-саксонскими шло быстро, такъ что уже въ XII вѣкѣ трудно было различить однихъ отъ другихъ.

Законодательная власть отправлялась королемъ самостоятельно. Вильгельмъ Завоеватель образовалъ значительныя королевскія недвижимыя имущества, которыя быстро увеличивались чрезъ прибавленіе къ нимъ выморочныхъ ленныхъ владѣній. При королѣ состоялъ совѣтъ, въ составъ котораго входили: великій судья (намѣстникъ короля), канцлеръ и другіе высшіе чины. Въ этомъ совѣтѣ обсуждались и рѣшались важнѣйшія дѣла.

При преемникахъ Завоевателя дѣла пошли хуже, и въ XII столѣтіи Англія испытала и кулачное право, и междоусобныя войны. Въ половинѣ этого столѣтія на престолъ вступилъ Генрихъ II, начавшій собою династію Плантагенетовъ. Онъ установилъ нѣсколько важныхъ органическихъ законовъ (напр., при немъ окончательно упрочилось учрежденіе объѣздныхъ судей, установленъ судъ присяжныхъ, установленъ „большой совѣтъ“ изъ бароновъ и высшихъ представителей церкви, изъ котораго впослѣдствіи образовался парламентъ).

XIII вѣкъ въ Англіи можетъ быть названъ вѣкомъ „великой хартіи“, которая опредѣлила главныя начала государственнаго права Англіи. Великая хартія была дана народу королемъ Іоанномъ въ 1215 г. въ видѣ договора между королемъ и баронами, скрѣпленнаго клятвою обѣихъ сторонъ. Хартія была дана не однимъ баронамъ, а всѣмъ свободнымъ людямъ страны. Она ограничивала ленныя права короля, особо подтверждала права и вольности Лондона и другихъ городовъ, обезпечивала личную свободу гражданъ, ограничивала административно-карательную власть короля, устанавливала обязанность короля испрашивать согласіе совѣта на чрезвычайныя финансовыя мѣры, обезпечивала свободу передвиженія и выѣзда въ другія государства.

Великая хартія до сихъ поръ остается основаніемъ всѣхъ конституціонныхъ правъ британскаго народа. Но на первое время эта хартія оставалась мертвой буквой: понадобилось около 80 лѣтъ упорной борьбы, прежде чѣмъ ея постановленія сдѣлались общимъ достояніемъ всего народа. Въ томъ же XIII сто-

лѣтіи положено было начало періодическому созванію парламента. Въ особенности важенъ парламентъ 1265 г., такъ какъ въ него впервые были созваны не только бароны и графы, но и представители городовъ и графствъ. Король Эдуардъ (1272—1307) во всѣхъ важныхъ случаяхъ созывалъ парламентъ. Наибольшее значеніе имѣлъ парламентъ, созванный въ 1295 г. во время внутренняго и внѣшняго кризиса.

При королѣ Эдуардѣ III (1327—1377) Англія на столько окрѣпла, что англійскій король сталъ думать о завоеваніи Франціи. Въ царствованіе этого короля парламентъ былъ созванъ не менѣе 70 разъ. Въ это царствованіе выяснились главнѣйшія права парламента относительно короны. Парламентъ сталъ дѣлиться на двѣ палаты—лордовъ и общинъ. Палата общинъ стала избирать себѣ предсѣдателя (спикера) и получила право (съ 1376 г.) обвинять должностныхъ лицъ предъ палатою лордовъ. Въ 1389 г. послѣдній представитель династіи Плантагенетовъ, Ричардъ II, былъ низложенъ, и на престолъ вступилъ Генрихъ Ланкастерскій.

Корона досталась ему не по праву, а въ силу узурпаціи и по волѣ парламента. Съ 1399 г. начинается смутный періодъ англійской исторіи, во время котораго на протяженіи ста лѣтъ погибли двѣ династіи, и феодальная аристократія и церковь утратили свои права.

Новая исторія Англіи началась съ вступленія на престолъ династіи Тюдоровъ (1485—1603). Въ эту достопамятную для Англіи эпоху царствовали Генрихъ VIII и Елисавета. Послѣ цѣлаго столѣтія смутъ страна какъ бы отдыхала подъ правленіемъ этихъ государей, которые, несмотря на склонность къ сильной власти, сохраняли вѣрность основнымъ законамъ. При Тюдорахъ парламентъ не развивался, за то мѣстное самоуправленіе сдѣлало успѣхи. Особенное развитіе получила должность мировыхъ судей, исполнявшихъ обязанности судей, слѣдователей и полицейскихъ чиновниковъ.

Въ XVII вѣкѣ вмѣстѣ съ новой династіей Стюартовъ въ Англіи начинается борьба короля съ парламентомъ, окончившаяся казнью короля Карла I и провозглашеніемъ республики. Въ 1626 году палата общинъ приняла резолюціи, которыя заключали въ себѣ главныя начала знаменитаго акта habeas corpus 1679 года. 1-ый пунктъ этихъ резолюцій гласилъ, что ни одинъ свободный человѣкъ не можетъ быть взятъ подъ стражу безъ указанія причины, по которой онъ, *на основаніи закона*, подлежитъ этой мѣрѣ; въ силу 2-го пункта, въ указѣ habeas corpus не можетъ быть отказано; по 3 пункту, неправильно арестованный долженъ быть освобожденъ. Черезъ два года послѣ этихъ резолюцій обѣ палаты парламента представили королю знаменитую петицію о правахъ (petition of rights).

Главные ея пункты слѣдующіе:

1) Парламентъ просилъ короля не взимать никакихъ налоговъ безъ согласія парламента;

2) Палаты жаловались, что, вопреки великой хартіи и другимъ законамъ,

нѣкоторые подданные заключаются въ тюрьмы безъ объясненія причинъ и оставляются въ заключеніи безъ судебнаго разсмотрѣнія ихъ дѣлъ;

3) Парламентъ протестовалъ противъ произвольнаго установленія воинской повинности и воинскихъ постоевъ;

4) Обѣ палаты ходатайствовали о томъ, чтобы не допускалось произвольнаго учрежденія чрезвычайныхъ воинскихъ судилищъ.

Прося короля объ устраненіи этихъ злоупотребленій, палаты указывали на свои *права и вольности*. Подписавъ эту петицію, король Карлъ вскорѣ распустилъ парламентъ на цѣлыхъ 11 лѣтъ и созвалъ его вновь лишь въ 1640 году. Съ этимъ парламентомъ онъ повелъ ожесточенную борьбу. Послѣ казни Карла I въ 1649 году во главѣ республики сталъ Оливеръ Кромвель. Республика послѣ смерти Кромвеля просуществовала лишь до 1660 г., когда престолъ занялъ Карлъ II Стюартъ. Въ царствованіе этого государя совершилось въ 1679 г. изданіе знаменитаго habeas corpus act'a, который названъ третьей великой хартіей и составляетъ одно изъ основаній конституціи.

Habeas corpus act есть развитіе 39-ой статьи великой хартіи, въ которой сказано, что никто не можетъ быть арестованъ иначе, какъ по суду себѣ равныхъ и согласно законамъ страны. Подъ habeas corpus, по закону 1679 г., разумѣется приказъ королевскаго суда о представленіи ему лица, подвергнутаго предварительному аресту. Полное заглавіе акта 1679 г. таково: „Актъ для лучшаго обезпеченія свободы подданныхъ и для предупрежденія заключенія за моремъ". Въ силу этого акта, всякое лицо, арестованное безъ объясненія причинъ, и всякій другой за него, можетъ требовать представленія его судьѣ, который обязанъ подъ страхомъ штрафа: 1) дать приказъ о приводѣ арестованнаго (habeas corpus); 2) потребовать объясненія причинъ ареста; 3) постановить опредѣленіе о дальнѣйшей участи арестованнаго. Такимъ образомъ, на основаніи этого акта, судья имѣетъ право своею властью освободить неправильно арестованнаго. Противъ лица, предписавшаго незаконный арестъ, можетъ быть вчиненъ искъ за вредъ и убытки.

Революція 1688 г., устранившая династію Стюартовъ и призвавшая на престолъ Вильгельма Оранскаго, имѣла послѣдствіемъ изданіе знаменитаго акта „Объявленіе о правахъ". Главныя его постановленія слѣдующія:

1) Король не можетъ пріостановить дѣйствіе законовъ. Онъ не можетъ никого освобождать отъ ихъ дѣйствія.

2) Учрежденіе чрезвычайныхъ судилищъ не законно. Не должны быть требуемы чрезмѣрныя поручительства и накагаемы чрезмѣрные штрафы и необычныя и жестокія наказанія. Списки присяжныхъ должны быть составляемы правильно.

3) Установленіе и взиманіе податей и сборовъ безъ согласія парламента незаконны.

4) Содержаніе и наборъ постоянныхъ войскъ въ мирное время безъ согласія парламента не законны.

5) Подданные имѣютъ право петицій; подданные протестанты могутъ держать для своей защиты оружіе.

6) Выборъ членовъ парламента свободенъ; парламенту обезпечивается свобода слова и преній; парламенты должны быть созываемы часто.

7) Престолъ не можетъ быть занятъ лицомъ, исповѣдующимъ католическую вѣру.

Въ силу акта 1701 г. (т. наз. акта объ утвержденіи) бездѣтный Вильгельмъ Оранскій и его супруга Марія обезпечивали преемство престола за женской линіей Стюартовъ, царствовавшей въ Ганноверѣ.

Революціей 1688 г. закончилось въ общихъ чертахъ образованіе конституціонной монархіи въ Англіи.

Однимъ изъ послѣдствій этой революціи было образованіе въ Англіи *кабинета*, какъ органа исполнительной власти, составляемаго изъ среды той политической партіи, которая имѣетъ большинство въ парламентѣ.

Верховная законодательная власть принадлежитъ парламенту, который созывается королемъ по представленію тайнаго совѣта. По обычаю установилось правило, по которому обычная парламентская сессія считается съ февраля до августа. Законопроекты, не попавшіе на разсмотрѣніе парламента во время сессіи, снимаются съ очереди. Королевскій указъ о созваніи парламента на каждую сессію издается за двѣ недѣли до собранія парламента. Распущеніе парламента оканчиваетъ его полномочія. Распущеніе можетъ послѣдовать или по волѣ короля или по истеченіи законнаго срока парламента, который полагается въ 7 лѣтъ.

Палата лордовъ состоитъ изъ пэровъ по праву рожденія, изъ пэровъ назначенныхъ королемъ, епископовъ, пожизненныхъ (избранныхъ) ирландскихъ пэровъ и шотландскихъ пэровъ, избираемыхъ только на время существованія парламента.

Число членовъ палаты лордовъ въ разное время было различно. Такъ въ 1830 г. ихъ было 400, а въ 1902 г.—590.

Палата общинъ до включенія въ нее шотландскихъ и ирландскихъ депутатовъ (въ самомъ началѣ XIX столѣтія) состояла изъ 500 представителей графствъ и городовъ. Въ настоящее время, послѣ избирательныхъ реформъ 1832, 1867, 1884 и 1885 гг., она состоитъ изъ 670 депутатовъ, избираемыхъ одною шестою всего населенія Англіи, Шотландіи и Ирландіи.

Выборы въ депутаты совершаются тайной подачей голосовъ посредствомъ баллотировки. Никто моложе 21 года не можетъ быть депутатомъ, не могутъ быть избираемы въ палату общинъ представители духовенства, шерифы и другія должностныя лица.

Исполнительная власть номинально принадлежитъ королю, но на практикѣ сосредоточена въ комитетѣ министровъ, который называется кабинетомъ.

Существованіе кабинета зависитъ отъ того, имѣетъ ли онъ большинство въ палатѣ общинъ. По общему правилу министръ, имѣющій званіе перваго лорда казначейства, называется первымъ министромъ и считается главой кабинета.

Прочіе министры назначаются королемъ по его рекомендаціи. Всѣхъ министровъ въ Англіи 18.

Мѣстное управленіе въ Англіи выражается въ формѣ самоуправленія и довольно сложно. Въ каждомъ графствѣ имѣется представитель короны, лордъ намѣстникъ (Lord Lieutenant), который имѣетъ номинальную власть и является главою мѣстной полиціи, и шерифы, которые прежде имѣли большую власть, а въ настоящее время ограничиваются предсѣдательствомъ на выборахъ и исполненіемъ другихъ второстепенныхъ функцій.

Главная мѣстная власть сосредоточивается въ рукахъ мѣстныхъ органовъ самоуправленія. Основной единицей мѣстнаго самоуправленія является приходъ. Въ настоящее время устройство приходовъ опредѣляется закономъ 1894 года. Каждый приходъ имѣетъ собраніе своихъ членовъ и приходскій совѣтъ, избираемый собраніемъ. Въ малыхъ приходахъ совѣтовъ нѣтъ, ихъ обязанности исполняются собраніемъ.

Рядомъ съ приходами имѣется около 20,000 мировыхъ судей, назначаемыхъ королемъ пожизненно и исполняющихъ свои обязанности безвозмездно. Мировые судьи дѣйствуютъ на общихъ и частичныхъ собраніяхъ и единолично, при томъ какъ по судебнымъ, такъ и по административнымъ дѣламъ. Кромѣ приходовъ дѣла мѣстнаго самоуправленія вѣдаются болѣе крупными учрежденіями, возникшими въ новѣйшее время. Таковы: союзы общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, санитарные и школьные округа. Эти органы самоуправленія подчинены высшему контролю органовъ центральнаго управленія (министерства внутреннихъ дѣлъ, училищнаго департамента тайнаго совѣта, бюро мѣстнаго управленія). Наконецъ, законъ 1888 г. прибавилъ къ этимъ учрежденіямъ совѣтъ графства, который является общимъ органомъ управленія графства, включая и городъ.

Члены совѣта избираются на три года, и совѣту принадлежитъ ближайшій надзоръ за дѣятельностью всѣхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Полицейская стража каждаго графства подчинена смѣшанному совѣту, состоящему изъ делегатовъ совѣта графства и мировыхъ судей, избираемыхъ четвертной сессіей.

Англійскіе города по закону 1888 г. раздѣляются на два разряда: имѣющіе болѣе 50.000 жителей образуютъ самостоятельныя графства съ такой же организаціей, имѣющіе менѣе этого числа, входятъ въ составъ графствъ.

ЛЕКЦІЯ ДВѢНАДЦАТАЯ.

Государственное право Франціи.

61. Если въ Англіи конституціонное управленіе развилось постепенно путемъ непрерывнаго соблюденія традицій и сохранилось, несмотря на всѣ революціи, то во Франціи революція 1789 г. расколола весь государственный строй на

двѣ половины, не имѣющія между собою ничего общаго. Старинная королевская Франція имѣла свою своеобразную конституцію, основанную на сословномъ принципѣ. Но уже во времена Людовиковъ XIV и XV отъ этой конституціи оставались лишь обломки. Когда въ 1789 г. король Людовикъ XVI созвалъ генеральные штаты, то это было для тогдашняго общества совершенной новинкой, такъ какъ уже цѣлыхъ 175 лѣтъ штаты не созывались. Этимъ разрывомъ традиціоннаго политическаго строя объясняется крайняя неустойчивость дальнѣйшихъ порядковъ во Франціи. За 84 года (съ 1791 до 1875 гг.) Франція послѣдовательно имѣла 9 различныхъ конституцій.

Революція 1789 года сама по себѣ была временемъ, совершенно неудобнымъ для политической реформы. Первая конституція монархіи 1791 г. окончила свое существованіе въ потокахъ крови. Революціонный конвентъ казнилъ короля и установилъ республику, которая въ свою очередь была упразднена Наполеономъ. Только со времени реставраціи Бурбоновъ явилась возможность даровать Франціи сколько-нибудь устойчивое конституціонное устройство.

Революція 1789 г. установила слѣдующіе основные принципы конституціоннаго строя Франціи:

1. Всѣ власти исходятъ отъ народа.

2. Правительство Франціи монархическое; король управляетъ страною на точномъ основаніи законовъ.

3. Національное собраніе имѣетъ постоянный характеръ, состоитъ изъ одной палаты и избирается на два года.

4. Законодательная власть принадлежитъ собранію, король имѣетъ право задерживающаго veto.

5. Установленіе и взиманіе налоговъ зависитъ отъ собранія.

6. Министры отвѣтственны за свои дѣйствія.

7. Судебная власть отдѣлена отъ исполнительной и законодательной.

Въ силу конституціоннаго акта 1 октября 1789 г., „учредительная“ власть народнаго собранія была поставлена выше королевской. Собраніе заявило, что конституціонные законы не нуждаются въ утвержденіи короля. Лишивъ короля дѣйствительной власти, народное собраніе въ то-же время упразднило сословія и конфисковало церковныя имущества и отмѣнило конкордатъ съ римской церковью, замѣнило старое дѣленіе Франціи на историческія провинціи дѣленіемъ на 83 департамента, а прежнее управленіе городовъ и общинъ—новымъ, основаннымъ на выборномъ началѣ. Всѣхъ общинъ городскихъ и сельскихъ было учреждено около 45.000. Старинные судебные парламенты были замѣнены новыми судебными учрежденіями съ введеніемъ суда присяжныхъ. Всѣ эти перемѣны, сначала составившія предметъ особыхъ декретовъ, вошли въ конституцію 1791 г. Въ силу этой конституціи, представителями народа были объявлены не только законодательный корпусъ, но и король, что противорѣчило существу монархической власти, которая имѣетъ совершенно самостоятельное значеніе. При этомъ истинная власть была въ рукахъ законодательнаго корпуса, а не короля.

Конституція 1791 г., по сознанію самихъ ея составителей, была не примѣнима. Конституція 1793 г. была еще хуже и притомъ издана была во время террора, когда нечего было и думать объ установленіи конституціонныхъ учрежденій.

Бонапартовская конституція 1799 г., установившая во Франціи консульство Бонапарта, Сійеса и Рожера Дюко, была составлена по проекту Сійеса, который особенно заботился о равновѣсіи властей. У народа было отнято право выборовъ, у законодательной власти право иниціативы законовъ охрана конституціи была ввѣрена сенату. Конституція 1799 г. была принята народнымъ голосованіемъ (3 милліона голосовъ). Исполнительная власть сосредоточилась въ рукахъ перваго консула, Наполеона Бонапарта, который очень скоро воспользовался этой конституціей для установленія строжайшей административной централизаціи. Префекты въ департаментахъ, подпрефекты въ округахъ и мэры въ общинахъ назначались самимъ первымъ консуломъ. Рядомъ съ этими единоличными должностями были учреждены совѣты генеральные, окружные и муниципальные, члены которыхъ были также назначаемы первымъ консуломъ. Первый консулъ заключилъ конкордатъ съ римской куріей (1801 г.). Въ 1804 г. первый консулъ былъ провозглашенъ *императоромъ*, на обязанность котораго было возложено „управленіе республикой“. Онъ приносилъ присягу народу. Вмѣстѣ съ установленіемъ императорскаго званія во Франціи было учреждено новое дворянство и возстановлены титулы князя, графа и барона.

Учрежденіями первой имперіи обезпечивались вѣротерпимость, гражданское равенство, равномѣрность налоговъ. При Наполеонѣ составлено было и знаменитое уложеніе Code civil, получившее названіе Code Napoléon.

Послѣ отреченія Наполеона отъ престола, Людовикъ XVIII даровалъ хартію, въ которой опредѣлялись начала новаго конституціоннаго устройства. По этой конституціи законодательная власть была ввѣрена парламенту, состоявшему изъ двухъ палатъ. Члены обѣихъ палатъ могли быть министрами.

Революція 1830 года вызвала на престолъ орлеанскаго принца Луи-Филиппа. Онъ въ данной имъ хартіи сохранилъ въ главныхъ основаніяхъ конституцію 1814 г.

Новая революція 1848 г., создавшая во Франціи республику, привела къ установленію второй имперіи (государственный переворотъ 1851 г.). Новая конституція была обнародована въ 1852 году. Императоръ былъ провозглашенъ отвѣтственнымъ предъ народомъ, который его избралъ всенароднымъ голосованіемъ, но эта отвѣтственность была фиктивною. На практикѣ эта отвѣтственность выражалась въ правѣ императора по разнымъ вопросамъ испрашивать мнѣнія народа въ формѣ такъ называемыхъ плебисцитовъ или народныхъ голосованій.

При отвѣтственномъ главѣ государства министры были безотвѣтственны, т. е. отвѣчали за свои дѣйствія только предъ императоромъ, а не предъ парламентомъ. Составленіе законопроектовъ было ввѣрено государственному совѣту. Обсужденіе и голосованіе законопроектовъ было предоставлено законодательному

корпусу, члены котораго избирались всеобщей подачей голосовъ. Правительству принадлежало право почина законовъ. Законодательный корпусъ могъ обсуждать правительственные законопроекты, но не могъ дѣлать къ нимъ поправокъ. Такимъ образомъ, народное представительство не имѣло никакого контроля надъ управленіемъ. Верхняя палата подъ именемъ сената, составленная изъ членовъ, отчасти засѣдавшихъ по праву (кардиналы, маршалы, адмиралы), отчасти назначенныхъ пожизненно императоромъ, имѣла задачею охранять конституцію и имѣла право отмѣны неконституціонныхъ актовъ.

Современное государственное устройство Франціи.

62. Нынѣшнее государственное устройство Франціи опредѣляется тремя конституціонными законами 1875 года. Послѣ пораженія французскихъ войскъ въ войнѣ съ Германіей, 4 сентября 1870 г. вторая имперія была объявлена упраздненной. Вмѣсто нея была провозглашена республика. Временно основанія ея были установлены національнымъ собраніемъ. На первыхъ порахъ избранный президентомъ республики А. Тьеръ сохранялъ за собою званіе депутата національнаго собранія и обязанъ былъ отвѣтственностью предъ нимъ. Онъ даже пользовался правомъ слова въ собраніи. 24 мая 1873 года Тьеръ вышелъ въ отставку, на его мѣсто былъ избранъ Макъ-Магонъ. Національное собраніе было распущено на три мѣсяца, во время которыхъ правительство новаго президента приготовлялось къ возстановленію монархіи. Но реставрація бурбонскаго дома не удалась вслѣдствіе отказа графа Шамбора принять трехцвѣтное знамя. Національное собраніе приняло законопроектъ о семилѣтнемъ срокѣ президентскихъ полномочій и назначило комиссію изъ 30 депутатовъ для выработки новой конституціи.

Окончательное принятіе республиканской формы правленія для Франціи послѣдовало въ засѣданіи 30 января 1875 г. большинствомъ одного голоса. Въ февралѣ того же года весь проектъ конституціи былъ принятъ большинствомъ 425 голосовъ противъ 248.

Въ силу этой конституціи, французскій парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ: сената и палаты депутатовъ.

Президентъ республики. Исполнительная власть ввѣрена президенту республики. Онъ избирается на семь лѣтъ и можетъ быть избранъ на новый срокъ. Избраніе президента совершается въ общемъ собраніи обѣихъ палатъ въ Версали за мѣсяцъ до прекращенія полномочій прежняго президента или въ самый день его смерти, или отставки. Для избранія требуется абсолютное большинство голосовъ. Выборы происходятъ безъ всякихъ предварительныхъ преній.

Предсѣдательствуетъ на выборахъ президентъ сената.

До 1884 г. въ президенты республики могъ быть избранъ всякій полноправный гражданинъ, но въ этомъ году было постановлено закономъ, что члены

фамилій, царствовавшихъ прежде во Франціи, не могутъ быть избираемы въ званіе президента республики. Содержаніе президента опредѣлено въ 600.000 франковъ въ годъ, причемъ на содержаніе дома назначено еще по 300.000 франковъ въ годъ.

Полномочія президента республики на первый взглядъ кажутся весьма обширными. Президентъ имѣетъ право назначать всѣхъ чиновниковъ на должности, имѣетъ право заключать по своему усмотрѣнію нѣкоторые государственные договоры, имѣетъ право распускать палату депутатовъ съ согласія сената и т. д. Но изъ этого еще не слѣдуетъ, чтобы его власть была дѣйствительно сильною. Она во всѣхъ отношеніяхъ уступаетъ, напр., власти президента С. Штатовъ. Въ то время какъ въ Соединенныхъ Штатахъ президентъ осуществляетъ свою власть самостоятельно, во Франціи онъ раздѣляетъ ее съ министрами, такъ какъ французская республика есть республика парламентарная, т. е. такая, въ которой все основано на отвѣтственности министровъ предъ парламентомъ. Поэтому, какъ ни обширны полномочія президента во Франціи, самъ по себѣ безъ воли министровъ онъ не много значитъ. Напротивъ, въ Соединенныхъ Штатахъ министерство не зависитъ отъ конгресса, но исключительно отъ президента. Положеніе французскаго президента всего болѣе подходитъ къ положенію англійскаго короля, который въ силу установившихся въ Англіи конституціонныхъ обычаевъ, лично и непосредственно не участвуетъ въ управленіи, предоставляя это своимъ министрамъ, которые зависятъ отъ парламента.

Каждый актъ президента долженъ быть подписанъ подлежащимъ министромъ. Эти акты всегда писанные и раздѣляются на декреты и посланія. Разница между ними состоитъ въ томъ, что декретъ есть административное распоряженіе, а посланіе содержитъ въ себѣ изложеніе взглядовъ президента по тому или другому важному вопросу, обращенное къ палатамъ или ко всему народу.

Въ силу мотивированнаго посланія къ палатамъ, президентъ можетъ предложить имъ пересмотрѣть тотъ или другой законъ, и такое предложеніе должно быть исполнено.

Всѣ рѣчи и вообще устныя заявленія президента могутъ имѣть нравственное значеніе, но не юридическое. Онъ осуществляетъ свою власть исключительно при посредствѣ подписанныхъ имъ документовъ и скрѣпленныхъ министерскою подписью.

Поэтому напр., обмѣнъ простыхъ телеграммъ президента съ представителями другихъ державъ не можетъ установить для Франціи никакихъ юридическихъ обязательствъ.

Въ осуществленіи своей власти президентъ, во-первыхъ, является въ роли исполнителя, во-вторыхъ, въ роли болѣе или менѣе самостоятельнаго правителя.

Въ качествѣ чисто исполнительной власти президентъ облеченъ правомъ обнародованія законовъ и наблюденія за правильнымъ ихъ исполненіемъ.

Пока законъ не обнародованъ въ надлежащемъ порядкѣ, онъ не подлежитъ исполненію.

Срокъ для обнародованія полагается мѣсячный со дня представленія президенту закона, принятаго парламентомъ (въ экстренныхъ случаяхъ три дня).

Въ теченіе этого срока президентъ въ мотивированномъ посланіи можетъ потребовать новаго разсмотрѣнія закона; но если законъ снова будетъ принятъ палатами, президентъ обязанъ обнародовать его безъ всякихъ возраженій. Это право президента, который обязанъ своимъ избраніемъ палатамъ, по необходимости является мертвой буквой.

Президенту принадлежитъ важное право издавать декреты, въ которыхъ опредѣляются условія примѣненія того или другого закона. Такіе декреты не могутъ противорѣчить закону и должны строго согласоваться съ его смысломъ и съ буквой. Иногда въ самомъ законѣ постановляется, что въ той или другой части онъ будетъ дополненъ административнымъ распоряженіемъ. Но это не есть дополненіе закона, а только его регламентированіе или поясненіе.

Въ такихъ случаяхъ испрашивается предварительно мнѣніе государственнаго совѣта. Этимъ путемъ во Франціи избѣгаютъ обремененія законовъ излишними подробностями, нерѣдко затемняющими ихъ смыслъ. Этимъ правомъ сильно злоупотребили во время первой имперіи и реставраціи, поэтому въ нынѣшнемъ законодательствѣ сдѣланы разныя оговорки. Такъ, за неправильные декреты президента отвѣчаютъ министры, кромѣ того частныя лица могутъ обжаловать такіе декреты въ административномъ порядкѣ въ государственный совѣтъ или въ судъ. Судъ во Франціи не имѣетъ права обсуждать законности законовъ, но имѣетъ право опредѣлять законность административныхъ распоряженій. Права президента въ колоніяхъ еще болѣе обширны, такъ какъ тамъ его декреты замѣняютъ собою законы.

Президентъ республики не только имѣетъ право, но и обязанъ предсѣдательствовать на національныхъ празднествахъ. Онъ назначаетъ чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ, но по представленію министровъ и за ихъ подписью. Онъ долженъ при назначеніяхъ руководствоваться тѣми условіями, которыя указаны въ законѣ для занятія тѣхъ или другихъ должностей. Жалобы на неправильныя назначенія подаются въ государственный совѣтъ.

Президенту принадлежитъ право помилованія въ отдѣльныхъ случаяхъ, но не право амнистіи, которымъ пользуется только парламентъ.

Президенту принадлежитъ право распоряженія вооруженными силами страны. Во Франціи нѣтъ такого закона, который бы запрещалъ президенту лично командовать арміей, но, при существующихъ условіяхъ парламентарнаго управленія, врядъ ли такое командованіе на практикѣ возможно, даже въ томъ случаѣ, если президентъ будетъ военный генералъ.

Президенту принадлежитъ право почина законовъ наравнѣ съ палатами.

Президентъ созываетъ парламентъ въ ежегодныя сессіи и закрываетъ сессію.

Каждая сессія начинается во второй вторникъ января и продолжается по крайней мѣрѣ пять мѣсяцевъ ежегодно. Президентъ имѣетъ право отсрочить засѣданія палатъ не болѣе, какъ на одинъ мѣсяцъ, и не болѣе двухъ разъ въ

теченіе одной сессіи. За все время существованія третьей республики во Франціи президентъ только одинъ разъ, именно въ 1877 г. воспользовался этимъ правомъ. По окончаніи очередной сессіи, президентъ можетъ созвать палаты въ чрезвычайную сессію. Это право превращается въ обязанность, если созывъ въ чрезвычайную сессію будетъ потребованъ большинствомъ обѣихъ палатъ.

Если въ то время, когда палаты не засѣдаютъ, понадобится объявить страну въ осадномъ положеніи, то президентъ республики можетъ сдѣлать это своею властью на основаніи заключенія государственнаго совѣта, но въ теченіе двухъ дней послѣ этого обѣ палаты должны быть созваны для превращенія этого декрета въ формальный законъ.

Президентъ также обязанъ созвать палаты въ чрезвычайную сессію, когда надо объявить войну или заключить международный трактатъ, который требуетъ утвержденія парламента.

На практикѣ продолжительность сессіи палатъ значительно превосходитъ установленные въ конституціи пять мѣсяцевъ. Начавшись въ январѣ, сессія обыкновенно продолжается до конца іюля. Затѣмъ въ октябрѣ палаты снова созываются на чрезвычайную сессію, которая оканчивается въ декабрѣ. Такимъ образомъ, во Франціи парламентъ засѣдаетъ почти непрерывно, за исключеніемъ лѣтнихъ каникулярныхъ мѣсяцевъ. Обѣ палаты созываются въ одно и то же время и закрываются одновременно. Исключеніе допускается въ двухъ случаяхъ: когда одновременно съ распущеніемъ палаты депутатовъ мѣсто президента республики сдѣлалось вакантнымъ, и когда сенатъ дѣйствуетъ въ качествѣ верховнаго суда.

Президентъ республики можетъ, съ согласія сената, распустить палату депутатовъ до окончанія срока ея полномочій и назначить новые выборы.

Это право президента республики представляется единственнымъ средствомъ исправить наиболѣе существенные недостатки парламентарной системы.

Въ 1875 г. введеніе этого принципа въ конституцію встрѣтило сильное сопротивленіе въ республиканскихъ партіяхъ. Но этотъ принципъ былъ необходимымъ послѣдствіемъ введенія парламентарной системы. Въ этомъ дѣлѣ требуется согласіе сената. Такое условіе въ значительной степени ослабляетъ силу самого права.

Взамѣнъ распущенной палаты должна быть избрана новая, въ теченіе двухъ мѣсяцевъ со дня изданія указа о распущеніи.

Президентъ республики не отвѣтственъ предъ палатами; но законъ предоставляетъ ему право обращаться къ палатамъ съ особыми посланіями, въ которыхъ онъ можетъ высказать свои взгляды на тотъ или другой вопросъ. Посланіе президента читается съ трибуны министромъ. Самъ лично президентъ не можетъ явиться въ палату или въ сенатъ и тамъ держать рѣчь. Это правило объясняется тѣмъ, что всякій членъ парламента, по избраніи его президентомъ республики, выходитъ изъ состава парламента.

Президентъ французской республики есть единственный представитель государства въ сношеніяхъ его съ другими государствами. Посланники иностран-

ныхъ государствъ аккредитуются при его особѣ. Онъ получаетъ отъ дипломатическихъ агентовъ вѣрительныя грамоты. Отъ него зависитъ принять или не принять то или другое лицо, предложенное иностраннымъ правительствомъ на постъ посланника или иного дипломатическаго агента.

Президентъ республики ведетъ переговоры съ цѣлью заключенія международныхъ трактатовъ и ратификуетъ ихъ. Но договоры о мирѣ, торговые, финансовые и относящіеся до личныхъ и имущественныхъ правъ французскихъ подданныхъ за границей, считаются окончательными только послѣ принятія ихъ обѣими палатами. Во всякомъ случаѣ всѣ трактаты съ иностранными державами, даже принятые парламентомъ, не имѣютъ силы безъ ратификаціи президента.

Объявленіе войны президентомъ требуетъ предварительнаго согласія обѣихъ палатъ.

Такъ какъ министры отвѣтственны предъ палатами за свою политику, то конституція 1875 г. объявила президента республики безотвѣтственнымъ. Онъ отвѣчаетъ только въ случаѣ государственной измѣны.

Въ этомъ послѣднемъ случаѣ палата депутатовъ обвиняетъ президента, а сенатъ судитъ. Это постановленіе совершенно исключительно, такъ какъ во французскихъ уголовныхъ законахъ не предусмотрѣно преступленія государственной измѣны (haute trahison). Но основное понятіе правового государства состоитъ въ томъ, что никто не можетъ быть наказанъ за преступленіе, не указанное въ законѣ. Это правило было выражено еще въ ст. 8 Декларацiи правъ человѣка и гражданина 1789 г. и воспроизведено въ 5 ст. французскаго уголовнаго кодекса. Очевидно, что сенатъ не можетъ приговорить президента къ уголовному наказанію, иначе, какъ на точномъ основаніи закона, но онъ въ правѣ отрѣшить его отъ должности даже въ томъ случаѣ, если вмѣняемыя ему въ вину дѣйствія нельзя подвести подъ опредѣленный законъ.

Министры. Французская республика устроена по парламентарной системѣ; поэтому въ ней министры играютъ весьма видную роль. Парламентарная система предполагаетъ полную отвѣтственность министерства предъ парламентомъ.

Министры назначаются декретами президента республики.

Нѣкоторыя дѣла разсматриваются отдѣльными министрами самостоятельно, другія, болѣе важныя—въ совѣтѣ министровъ (сюда относятся вопросы общей политики министерства, назначеніе высшихъ должностныхъ лицъ, установленіе верховнаго суда изъ сената для сужденія дѣлъ о политическихъ преступленіяхъ, распущеніе муниципальныхъ совѣтовъ и др.).

Въ совѣтѣ министровъ предсѣдательствуетъ или самъ президентъ республики, или президентъ совѣта министровъ, иначе называемый первымъ министромъ.

Министерство находится въ постоянныхъ сношеніяхъ съ парламентомъ и подъ его непрерывнымъ контролемъ. Съ другой стороны, такъ какъ оно опи-

*) Подробности о парламентаризмѣ въ 17 лекціи.

рается на парламентское большинство, то обязано руководить имъ и поддерживать его солидарность. Министры имѣютъ право голоса въ парламентѣ, и обѣ палаты обязаны выслушать ихъ объясненія.

Отвѣтственность министровъ есть краеугольный камень всей парламентарной системы. Она проявляется въ троякой формѣ: какъ политическая, уголовная и гражданская. Политическая отвѣтственность предъ парламентомъ можетъ имѣть послѣдствіемъ лишеніе власти. Министерство, утратившее довѣріе большинства и очутившееся въ меньшинствѣ по какому либо вопросу, вынуждено выходить въ отставку.

Обыкновенно самъ министръ-президентъ ставитъ вопросъ о довѣріи, заявляя, что министерство выйдетъ въ отставку, если палата не согласится съ тѣмъ или другимъ его предложеніемъ.

Министерство въ полномъ составѣ отвѣчаетъ не только за дѣйствія каждаго изъ своихъ членовъ, но и за дѣйствія президента республики. Поэтому всѣ акты президента республики должны быть подписаны однимъ изъ министровъ.

Министры отвѣтственны не только за дѣйствія, но и за бездѣйствіе, какъ другъ друга, такъ и президента республики.

Въ послѣднее время во Франціи неоднократно возбуждался вопросъ о томъ, отвѣтственно ли министерство только предъ нижней палатой, какъ въ Англіи, или обязано отвѣчать предъ сенатомъ?

Статья 6 конституціоннаго закона 25 февраля гласитъ: „Министры отвѣтственны солидарно предъ палатами“.

Въ этой статьѣ не сказано, чтобы они отвѣчали только предъ одною палатою депутатовъ. Но на практикѣ былъ только одинъ случай, когда въ 1890 г министерство Тирара вышло въ отставку изъ-за разногласія съ сенатомъ.

Такимъ образомъ, установился обычай, безусловно противный постановленію конституціи.

Но этотъ обычай вполнѣ оправдывается условіями политической жизни въ этой странѣ. Даже при отвѣтственности предъ одной палатой депутатовъ министерства во Франціи весьма неустойчивы; что же было бы, если бы они также отвѣчали и предъ сенатомъ?

Существующая практика отчасти объясняется тѣмъ, что палата депутатовъ можетъ быть распущена, тогда какъ въ отношеніи къ сенату эта мѣра непримѣнима по закону.

Въ случаѣ уголовной отвѣтственности министровъ, преданіе ихъ суду сената зависитъ отъ палаты депутатовъ.

Такая уголовная отвѣтственность возникаетъ „за преступленія, совершенныя министрами при отправленіи ими обязанностей службы“.

Уголовная отвѣтственность министровъ во Франціи предусмотрѣна конституціоннымъ закономъ 16 іюля 1875 г. Этотъ законъ устанавливаетъ ихъ возможную отвѣтственность предъ сенатомъ за преступленія (crimes), совершенныя при отправленіи ими должности. Само собою разумѣется, что преступленіе, за

которое министръ подвергается суду сената, должно быть предусмотрѣно въ уголовномъ кодексѣ. Но отвѣчаютъ ли министры предъ сенатомъ за дурное управленіе или за крупныя политическія ошибки, напр., за неудачную войну или за невыгодные трактаты?

Бенжаменъ Констанъ въ своемъ извѣстномъ „Cours de politique constitutionnelle“ доказывалъ, что министры и въ этихъ случаяхъ подлежатъ уголовной отвѣтственности, иначе, по его мнѣнію, принципъ министерской отвѣтственности превращается въ пустой звукъ. Обыкновенныя же уголовныя преступленія, по словамъ того же автора, могутъ быть передаваемы на разсмотрѣніе обыкновенныхъ уголовныхъ судовъ. Эта теорія на практикѣ примѣнялась въ Англіи, въ XVII и XVIII столѣтіяхъ.

Въ 1877 году, вслѣдствіе неправильностей на выборахъ, вопросъ о преслѣдованіи министровъ былъ возбужденъ и во французскомъ парламентѣ; но палата депутатовъ большинствомъ голосовъ рѣшила не предавать министровъ суду.

Во всякомъ случаѣ за обыкновенныя уголовныя преступленія министры могутъ быть судимы не только сенатомъ, но и судомъ присяжныхъ и полицейскимъ; если же въ дѣяніяхъ министровъ имѣется въ виду преимущественно политическая сторона, то дѣло должно быть передано сенату.

Въ этомъ смыслѣ разрѣшенъ этотъ вопросъ въ 1893 г., когда палата преданія суду отдала на судъ присяжныхъ дѣло объ одномъ бывшемъ министрѣ, обвинявшемся во взяточничествѣ.

Кромѣ того, министры отвѣтственны предъ гражданскими судами за такія незаконныя дѣйствія, которыми нарушаются права частныхъ лицъ.

Законодательная власть.

Въ силу первой статьи конституціоннаго закона 25 февраля 1875 года, законодательная власть осуществляется двумя палатами — палатою депутатовъ и сенатомъ.

Палата депутатовъ избирается всеобщею подачею голосовъ, на основаніи избирательнаго закона. Подробности процедуры выборовъ опредѣлены въ особомъ избирательномъ законѣ 1875 г., который былъ измѣненъ въ послѣдующіе годы.

Депутаты избираются прямой всеобщей подачей голосовъ избирателями, записанными въ каждой общинѣ въ избирательный списокъ. Въ списокъ избирателей можетъ быть внесенъ каждый гражданинъ не моложе 25 лѣтъ, имѣющій осѣдлое жительство въ общинѣ и не лишенный по суду всѣхъ или нѣкоторыхъ принадлежащихъ ему правъ. Въ выборахъ не могутъ принимать участіе военные всѣхъ ранговъ, пока они находятся на дѣйствительной службѣ, а не въ отставкѣ или въ отпуску.

Въ депутаты можетъ быть избранъ всякій полноправный гражданинъ, достигшій 25-лѣтняго возраста. Никакого ценза не требуется. Изъ этого общаго правила есть нѣкоторыя исключенія. Такъ, напр., не могутъ быть избираемы префекты, тогда какъ министры не ограничены въ этомъ отношеніи. Не могутъ быть избираемы военные, состоящіе на дѣйствительной службѣ.

Но офицеры въ отставкѣ, а также служащіе въ запасѣ и въ территоріальной арміи могутъ выставлять свою кандидатуру.

По закону 1893 г. не могутъ быть депутатами лица, уклонившіяся отъ воинской повинности. По закону 1886 г. въ депутаты не могутъ быть избираемы члены фамилій, прежде царствовавшихъ во Франціи.

До 1889 г. всякій могъ выставлять свою кандидатуру въ любомъ избирательномъ округѣ. По закону 1889 г. кандидатомъ въ депутаты можно быть только въ одномъ округѣ за разъ. Объ этомъ кандидатъ долженъ заблаговременно сдѣлать надлежащее заявленіе въ префектуру избраннаго имъ департамента не позже пяти дней до дня выборовъ.

Законъ 1889 г. былъ вызванъ обстоятельствами того времени. Путемъ его предполагалось остановить попытки генерала Буланже устроить всенародное голосованіе (плебисцитъ) въ его пользу. Кромѣ того, этотъ законъ обезпечиваетъ связь между депутатомъ и его избирателями.

Понятно, что такъ какъ каждому гражданину можетъ быть предоставлена только одна кандидатура, то онъ выставитъ ее въ томъ именно департаментѣ и округѣ, гдѣ его знаютъ, и гдѣ онъ всего вѣрнѣе можетъ разсчитывать быть избраннымъ.

Званіе депутата по закону считается не совмѣстимымъ съ государственными должностями; за исполненіе которыхъ дается казенное жалованье. Лицу, состоящему на государственной службѣ и избранному въ депутаты, предоставляется извѣстный срокъ, въ теченіе котораго онъ можетъ выбрать себѣ то или другое званіе.

Законъ 1875 г. установилъ способъ избранія депутатовъ по округамъ, законъ 1885 г. ввелъ систему выборовъ по спискамъ, а законъ 1889 г. возстановилъ выборы по округамъ. Въ силу этой системы, каждое избирательное собраніе можетъ избрать только одного депутата, поэтому каждый избиратель подастъ голосъ только за одного кандидата. Эта система легче системы выборовъ по спискамъ. Она обезпечиваетъ избраніе такихъ кандидатовъ, которые хорошо извѣстны въ округѣ.

Избиратели созываются декретомъ президента республики. Выборы продолжаются только одинъ день, неизмѣнно въ воскресенье. Если выборы общіе, т. е. сразу избирается вся палата, то во всѣхъ округахъ они производятся въ одинъ и тотъ же день. Подача голосовъ тайная. Для избранія необходимо получить абсолютное большинство голосовъ, т. е. половину общаго числа избирательныхъ голосовъ + 1 или болѣе.

Если выборы не дали результата, то назначается перебаллотировка въ слѣдующее воскресенье, причемъ абсолютнаго большинства болѣе не требуется, а достаточно относительнаго, т. е. объявляется избраннымъ тотъ кандидатъ, который получитъ болѣе голосовъ, чѣмъ его соперники.

Депутаты избираются на 4 года. По прошествіи этихъ лѣтъ, вся палата избирается снова.

Сенатъ.

Организація сената, установленная особымъ конституціоннымъ закономъ 24 февраля 1875 г., была измѣнена закономъ 1884 года. Всѣхъ сенаторовъ 300. Всѣ они избираются департаментами и колоніями на 9 лѣтъ. Они избираются не непосредственно избирательными собраніями, а представителями этихъ собраній. Такими представителями являются депутаты палаты, члены генеральныхъ совѣтовъ, окружные совѣтники, представители избирателей общины, назначенные муниципальнымъ совѣтомъ. Муниципальный совѣтъ Парижа избираетъ 30 представителей, другіе совѣты, смотря по числу составляющихъ ихъ членовъ. Сенаторомъ можетъ быть всякій полноправный французъ не моложе 40 лѣтъ. По закону 1884 г. военные не избираются въ сенаторы. Кандидаты на званіе сенатора могутъ выставлять свою кандидатуру сразу въ нѣсколькихъ департаментахъ. Званіе сенатора въ отношеніи несовмѣстимости съ другими должностями поставлено одинаково со званіемъ депутата.

Преимущества и гарантія обѣихъ палатъ.

Каждая изъ палатъ сама рѣшаетъ на сколько правильно были произведены выборы. Если выборы какого-либо члена парламента сопровождались нарушеніемъ избирательнаго закона, то каждая палата можетъ объявить не дѣйствительными такіе выборы. Такимъ образомъ, въ этотъ вопросъ не вмѣшиваются ни исполнительная, ни судебная власти. Съ чисто юридической точки зрѣнія, эта система неправильна и влечетъ за собою разныя неудобства. Англійская палата общинъ, которая еще въ XVI столѣтіи завоевала себѣ это право, въ настоящее время отчасти отказалась отъ него и передала судебной власти провѣрку правильности законодательныхъ выборовъ. Протесты противъ правильности выборовъ въ Англіи съ 1868 г. разсматриваются особымъ судомъ изъ судей высшаго суда. Не было еще примѣра, чтобы палата общинъ отказалась признать рѣшеніе этого суда.

Отъ палатъ во Франціи зависитъ принять прошеніе объ отставкѣ отъ ихъ членовъ. Отъ палатъ также зависитъ лишить ихъ членовъ званія депутата или сенатора, если послѣ ихъ избранія и утвержденія совершатся такія событія, вслѣдствіе которыхъ они утратятъ свои права.

Въ началѣ сессіи каждая палата избираетъ бюро на все время сессіи.

Въ составъ бюро входятъ президентъ, одинъ или нѣсколько вице-президентовъ, секретари и квесторы. Въ особенности важно избраніе президентовъ обѣихъ палатъ. Оба президента охраняютъ свободу слова и преній въ палатахъ и являются представителями палатъ въ сношеніяхъ съ другими властями.

Въ моментъ министерскаго кризиса президентъ республики прежде всего приглашаетъ къ себѣ обоихъ президентовъ для совѣщанія.

Каждая палата имѣетъ право составлять для себя регламентъ.

На основаніи этого регламента опредѣляется порядокъ преній и дѣлопроизводства палатъ. Въ этомъ дѣлѣ свобода палатъ не ограничена никакимъ конституціоннымъ закономъ. Регламенты обѣихъ палатъ являются естественнымъ дополненіемъ конституціи, и только при помощи ихъ можно составить понятіе о разныхъ комиссіяхъ, которыя дѣйствуютъ въ предѣлахъ каждой палаты, и о

раздѣленіи палатъ на отдѣльныя бюро. Путемъ регламента опредѣляются формы парламентской инициативы, число чтеній каждаго законопроекта, законное число членовъ для того, чтобы палата могла дѣлать постановленія, порядокъ вопросовъ и запросовъ, обращаемыхъ къ министрамъ. Разные недостатки парламентской жизни зависятъ не столько отъ несовершенствъ конституціи, сколько отъ неудовлетворительности регламентовъ палатъ.

Кромѣ того, регламентъ опредѣляетъ условія парламентской дисциплины и отвѣтственности депутатовъ и сенаторовъ въ дисциплинарномъ отношеніи. Противъ этихъ дисциплинарныхъ мѣръ не допускаются никакія жалобы въ суды. Самыя дисциплинарныя мѣры состоятъ въ лишеніи права слова, въ удаленіи изъ собранія на разные сроки и даже въ лишеніи свободы.

Засѣданія обѣихъ палатъ публичны. Всѣ газеты имѣютъ право печатать отчеты о парламентскихъ засѣданіяхъ.

Въ исключительныхъ случаяхъ засѣданіе палаты можетъ быть превращено въ тайное по требованію двадцати депутатовъ, а сената—по требованію пяти сенаторовъ. Пренія секретнаго засѣданія не могутъ быть напечатаны, и протокола имъ не ведется. Газеты, которыя нарушили бы это правило, подпали бы подъ постановленія закона 1881 года.

Ни одинъ членъ обѣихъ палатъ не можетъ быть наказанъ и преслѣдуемъ за мнѣнія, высказанныя имъ во время исполненія имъ своихъ обязанностей, хотя бы въ ихъ рѣчахъ были признаки преступленія, предусмотрѣннаго уголовнымъ кодексомъ.

Во все время сессій ни одинъ членъ парламента не можетъ быть преслѣдуемъ уголовнымъ или полицейскимъ судомъ, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда онъ застигнутъ на самомъ мѣстѣ преступленія. Внѣ сессіи это правило не дѣйствуетъ.

Депутаты и сенаторы получаютъ ежегодное жалованіе (въ размѣрѣ 9.000 фр.).

Изданіе законовъ.

Починъ закона принадлежитъ какъ президенту республики, такъ и членамъ обѣихъ палатъ. Законопроекты, исходящіе отъ президента республики, предлагаются палатамъ въ видѣ президентскихъ декретовъ, подписанныхъ однимъ изъ министровъ. Одинъ министръ безъ согласія президента республики не можетъ представить законопроекта палатамъ, но въ качествѣ члена парламента онъ пользуется правомъ почина закона (на практикѣ, однако, министры этимъ правомъ не пользуются).

Право почина законовъ, принадлежащее каждому члену парламента, опредѣляется регламентами обѣихъ палатъ. Каждое предложеніе закона, дѣлаемое депутатомъ или сенаторомъ, должно быть представлено въ письменной формѣ, сопровождается изложеніемъ мотивовъ и должно быть редактировано въ формѣ статей закона.

Въ этомъ видѣ предложеніе препровождается въ особую парламентскую комиссію, называемую комиссіей инициативы. Эта комиссія представляетъ докладъ о степени пригодности предложенія. На основаніи этого доклада, палата или

сенатъ рѣшаетъ, слѣдуетъ ли принять въ соображеніе это предложеніе. Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта на этотъ вопросъ, предложеніе подчиняется процедурѣ, которая существуетъ для законопроектовъ.

Впрочемъ, палата можетъ, подобно сенату, не сдавать въ комиссію предложенія о новомъ законѣ и объявить его неотложнымъ.

Кромѣ того, право иниціативы, которымъ пользуются члены парламента проявляется еще въ правѣ поправокъ, которыя члены парламента могутъ предлагать при обсужденіи законопроектовъ и предложеній закона. Но поправки прежде должны быть приняты въ соображеніе палатами и потомъ уже могутъ быть обсуждаемы палатами. Къ сожалѣнію, на практикѣ правомъ поправокъ сильно злоупотребляютъ, что невыгодно отражается на ясности самыхъ законовъ.

Каждый законопроектъ и каждое предложеніе закона предварительно обсуждаются въ комиссіи, которая составляется изъ депутатовъ или сенаторовъ, избираемыхъ въ парламентскихъ бюро. Послѣ обсужденія въ комиссіи, законопроекты подвергаются послѣдовательному троекратному чтенію и голосованію въ общихъ собраніяхъ. При первомъ чтеніи обыкновенно законопроектъ обсуждается въ общихъ своихъ основаніяхъ, послѣ чего слѣдуетъ голосованіе. Если окажется, что большинство поддержало проектъ, то палата приступаетъ къ обсужденію законопроекта по статьямъ. Но требованіе трехъ послѣдовательныхъ обсужденій (чтеній) не всегда исполняется. Такъ напр., обходятся безъ этой формальности въ тѣхъ случаяхъ, когда законопроектъ признанъ заслуживающимъ неотложнаго обсужденія.

Законопроектъ можетъ сдѣлаться закономъ лишь по принятіи его обѣими палатами. Отсюда возникаетъ на практикѣ цѣлый рядъ затрудненій. Для соглашенія обѣихъ палатъ практикуется учрежденіе смѣшанныхъ парламентскихъ комиссій, т. е. такихъ, въ составъ которыхъ входятъ какъ сенаторы, такъ и депутаты. Такимъ путемъ былъ проведенъ въ 1889 г. законопроектъ о воинской повинности.

Бюджетъ. Государственная роспись (бюджетъ) доходовъ и расходовъ вотируется обѣими палатами. Во Франціи это считается не закономъ, а актомъ верховнаго управленія, предоставленнымъ парламенту.

Бюджетъ вотируется ежегодно и имѣетъ силу только на одинъ годъ. Эта устарѣвшая система заимствована изъ Англіи, которая отъ нея постепенно отказывается. Въ бюджетѣ показаны не только главные отдѣлы расходовъ по разнымъ вѣдомствамъ, но и подробности этихъ расходовъ. Этотъ порядокъ также заимствованъ изъ Англіи, гдѣ былъ установленъ въ XVII вѣкѣ въ царствованіе Карла II.

По закону 1879 г. всѣ чрезвычайные и дополнительные расходы вотируются въ формѣ особыхъ законовъ. Въ промежуткѣ между двумя парламентскими сессіями исполнительная власть можетъ декретомъ открыть чрезвычайные кредиты, но такой декретъ долженъ пройти чрезъ государственный совѣтъ, быть принятъ совѣтомъ министровъ и быть подписанъ президентомъ республики.

Наконецъ, палатамъ принадлежитъ право утвержденія каждой росписи, послѣ того какъ кредиты использованы, и употребленіе ихъ провѣрено контролемъ. Это утвержденіе исполненія бюджета совершается въ формѣ особаго закона, который называется закономъ объ отчетности (Loi des comptes).

Хотя ежегодное изданіе бюджета по конституціи считается актомъ верховнаго управленія, исполняемымъ законадательнымъ учрежденіемъ, однако, процедура вотированія бюджета занимаетъ первое мѣсто въ числѣ всѣхъ парламентскихъ работъ. На практикѣ палаты во Франціи злоупотребляютъ этимъ правомъ. Разныя административныя реформы совершаются при посредствѣ бюджета: если учрежденіе не нравится палатамъ, онѣ лишаютъ его кредитовъ, что равносильно упраздненію самого учрежденія. Такимъ образомъ, вводятся принудительнымъ путемъ разныя измѣненія въ существующія учрежденія.

Какъ бюджетъ, такъ и всѣ финансовые законопроекты сначала вносятся въ палату депутатовъ и обсуждаются ею, потомъ представляются въ сенатъ.

Право контроля надъ управленіемъ.

Обѣимъ палатамъ принадлежитъ право контроля надъ правительствомъ. Это право осуществляется палатами путемъ вопросовъ, запросовъ и парламентскихъ слѣдствій.

Въ вопросахъ (questions) у министровъ испрашиваются разъясненія по тому или другому предмету. Это право дѣлать вопросы министрамъ установилось въ англійскомъ парламентѣ въ первой половинѣ XVIII столѣтія и было перенято французской конституціей 1791 года. Чтобы предложить вопросъ министру, сенаторъ или депутатъ долженъ предварительно освѣдомиться, согласенъ ли министръ, чтобы вопросъ былъ поставленъ.

Вопросъ не можетъ перейти въ пренія. Членъ парламента одинъ только можетъ говорить съ министромъ и то не болѣе двухъ разъ. Послѣ отвѣта министра никакое голосованіе не допускается.

Запросъ (Interpellation).

Запросъ во Франціи является главнымъ средствомъ для установленія политической отвѣтственности министерства. Запросъ есть требованіе одного или нѣсколькихъ членовъ парламента объ открытіи преній или по предмету общей политики министерства, или по поводу той или другой отдѣльной мѣры правительства. Запросъ имѣетъ послѣдствіемъ общія пренія, въ которыхъ могутъ принимать участіе всѣ члены парламента. Запросъ, разъ онъ предъявленъ, становится какъ бы общимъ достояніемъ палатъ. Если авторъ запроса отъ него отказался, другой депутатъ или сенаторъ можетъ защищать его, какъ свой собственный.

Съ разрѣшенія собранія, простой вопросъ можетъ быть превращенъ въ запросъ.

Запросъ имѣетъ своимъ послѣдствіемъ голосованіе палатою *очередного порядка* (ordre du jour). Это значитъ, что палата, разсмотрѣвъ запросъ, переходитъ къ обсужденію другихъ, стоящихъ на очереди вопросовъ.

Это заявленіе палаты можетъ быть простымъ или мотивированнымъ. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ составляется формула перехода къ очередному порядку, въ которой объясняется, имѣетъ ли все министерство или отдѣльный министръ

одобреніе и довѣріе собранія. То же значеніе можетъ имѣть и формула простого перехода къ очередному порядку, смотря по тому, принимаетъ ли ее правительство или нѣтъ.

Въ виду важности, порядокъ запросовъ опредѣленъ регламентами обѣихъ палатъ. Требованіе о запросѣ имѣетъ письменную форму. Въ немъ вкратцѣ указывается предметъ запроса. Это требованіе вручается президенту палаты. Палата назначаетъ срокъ для его обсужденія (неопредѣленный для запросовъ о внѣшней политикѣ, не свыше одного мѣсяца по вопросамъ внутренней политики). Формулы перехода къ очередному порядку должны имѣть письменную форму и прочитываются во всеуслышаніе президентомъ палаты.

Во Франціи палаты весьма злоупотребляютъ правомъ запросовъ, на которые непроизводительно тратится слишкомъ много времени. Нерѣдко эти запросы приводятъ къ внезапнымъ министерскимъ кризисамъ.

Парламентское слѣдствіе.

Каждая палата можетъ по собственному усмотрѣнію нарядить парламентское слѣдствіе при посредствѣ избранной ею комиссіи. Предметомъ слѣдствія могутъ быть какъ отдѣльные факты, такъ и совокупность фактовъ (какое-либо событіе, неправильные выборы, злоупотребленія администраціи, состояніе земледѣлія, торговли, промышленности и т. д.). Эта система парламентскихъ слѣдствій заимствована изъ Англіи, гдѣ установилась въ концѣ XVII столѣтія. Парламентскія слѣдственныя комиссіи не имѣютъ судебныхъ правъ. Эти права принадлежатъ имъ только въ случаѣ производства слѣдствія о неправильныхъ выборахъ.

Рѣшенія палатъ въ сферѣ управленія.

Палаты имѣютъ право утверждать законодательнымъ порядкомъ разные правительственные акты, какъ, напр., объявленіе войны, заключеніе нѣкоторыхъ трактатовъ, пріобрѣтеніе, уступку и обмѣнъ территорій, объявленіе осаднаго положенія. Также палаты нерѣдко постановляютъ рѣшенія по вопросамъ, касающимся интересовъ частныхъ лицъ. Таковы „дѣловые законы“ или „законы мѣстныхъ интересовъ“. Въ такого рода рѣшеніяхъ чаще всего замѣшаны крупные интересы государственной казны. Отчужденіе частныхъ имуществъ на общественныя потребности также входитъ въ компетенцію палатъ, какъ равно и утвержденіе займовъ, которые дѣлаются департаментами и общинами.

Верховный судъ.

Законъ 1875 г. постановилъ, что въ извѣстныхъ случаяхъ сенатъ превращается въ верховный судъ. Ему принадлежитъ право судить президента республики, министровъ и гражданъ, обвиняемыхъ въ посягательствѣ на безопасность государства.

Пересмотръ конституціи.

Въ конституціи 1875 г. указаны правила, которымъ надо слѣдовать, если поставленъ будетъ на очередь вопросъ о пересмотрѣ конституціонныхъ законовъ. Палатамъ принадлежитъ право абсолютнымъ большинствомъ голосовъ рѣшить, что настало время приступить къ пересмотру конституціи. Когда каждая палата выскажется въ этомъ смыслѣ, онѣ соединяются въ одно національное собраніе, рѣшенія котораго постановляются абсолютнымъ большинствомъ голосовъ.

Иниціатива возбужденія этого вопроса принадлежитъ палатамъ и прези-

денту республики. Національное собраніе засѣдаетъ не въ Парижѣ, а въ Версали.

Конституція 1875 г. подверглась частичному пересмотру въ 1884 г. Всѣ постановленія конституціи могутъ быть измѣнены, кромѣ основного положенія о республиканской формѣ правленія.

ЛЕКЦІЯ ТРИНАДЦАТАЯ.

Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты.

63. Конституція Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ была подписана 17 сентября 1787 г., т. е. чрезъ 4 года послѣ Версальскаго мирнаго трактата, которымъ была признана независимость новой республики. Вначалѣ американская республика была союзомъ государствъ, потомъ постепенно переходила въ союзное государство, къ каковому типу принадлежитъ и въ настоящее время. Американская конституція имѣетъ свою очень интересную исторію, однимъ изъ важнѣшихъ пунктовъ которой была великая борьба между сѣверными и южными штатами изъ-за освобожденія негровъ въ шестидесятыхъ годахъ XIX столѣтія. Въ періодъ времени съ 1787 до 1870 года американская конституція 7 разъ подвергалась разнымъ преобразованіямъ.

Въ настоящее время въ С. Штатахъ государственная власть раздѣляется на исполнительную, законодательную и судебную. Представителемъ исполнительной власти является президентъ союза, законодательная осуществляется обѣими палатами конгресса, судебная — судебными учрежденіями. Устройство С. Штатовъ не имѣетъ ничего общаго съ парламентарной системою западной Европы.

Исполнительная власть.

Президентъ республики.

Президентъ союза избирается на четыре года, но не національнымъ собраніемъ обѣихъ палатъ парламента, а особыми избирателями, которые избираются каждымъ штатомъ. Избраніемъ президента и ограничивается роль избирательныхъ собраній. Собраніе избирателей каждаго штата, избирающее президента, называется конвентомъ. Выборъ конвентовъ чаще всего въ послѣдніе годы падалъ на выдающихся губернаторовъ отдѣльныхъ штатовъ. Эта практика вполнѣ разумна, такъ какъ обязанности президента преимущественно административныя. Главная власть принадлежитъ не ему, а постояннымъ комитетамъ конгресса. Если бы не право представлять свое veto, то президентъ Соединенныхъ Штатовъ былъ бы высшимъ должностнымъ лицомъ республики.

Права президента. Министры.

Когда президентъ избранъ, онъ назначаетъ министерство, съ согласія сената. Министры отвѣтственны лично предъ нимъ, а не предъ парламентомъ, къ которому не принадлежатъ. Посланія президента конгрессу составляются на осно-

ванін отчетовъ министровъ (или статсъ-секретарей, какъ называются они въ С. Штатахъ). Въ своей административной дѣятельности министры зависятъ отъ постоянныхъ комитетовъ конгресса. Конгресса министры представляютъ отчетъ въ своемъ управленіи.

Въ С. Штатахъ принципъ раздѣленія властей проведенъ съ особенной строгостью. Поэтому у конгресса весьма мало точекъ соприкосновенія съ представителями исполнительной власти, и ему весьма, трудно контролировать дѣятельность министерства. Назначаемыя имъ слѣдствія далеко не достигаютъ цѣли. Правда, постоянные комитеты конгресса не только стараются контролировать министровъ, но и входятъ въ детали администраціи, но и они не успѣваютъ въ этомъ. Министры болѣе дорожатъ своей зависимостью отъ президента, чѣмъ волею конгресса.

Президентъ союза, съ согласія сената, пользуется правомъ назначенія на главнѣйшія административныя должности.

Президентъ имѣетъ право въ теченіе 10 дней возвратить конгрессу принятые имъ законопроекты для вторичнаго разсмотрѣнія. Для того, чтобы опротестованный президентомъ законопроектъ получилъ силу закона, необходимо, чтобы онъ былъ снова принятъ безъ всякихъ измѣненій обѣими палатами большинствомъ $^2/_3$.

Законодательная власть. Сенатъ.

Законодательная власть принадлежитъ сенату и палатѣ представителей.

Сенатъ составляется изъ представителей отъ штатовъ (отъ каждаго штата по два). Сенаторы избираются законодательными собраніями штатовъ на 6 лѣтъ и получаютъ жалованье отъ казны.

Выборы сенаторовъ законодательными собраніями штатовъ производятся сначала въ каждой палатѣ отдѣльно. Если выборъ палъ на разныхъ кандидатовъ, то составляется соединенное собраніе обѣихъ палатъ, избирающее сенаторовъ абсолютнымъ большинствомъ голосовъ посредствомъ открытой устной подачи голосовъ. Сенаторомъ можетъ быть избранъ каждый гражданинъ союза, достигшій 30-лѣтняго возраста.

Главная обязанность сената—пересмотръ законопроектовъ, принятыхъ палатою представителей. Но сенатъ не только пересматриваетъ рѣшеніе палаты, онъ можетъ также самъ постановить свое рѣшеніе взамѣнъ принятаго палатою.

Сенатъ возобновляется въ своемъ составѣ по трети чрезъ каждые два года. Эта система значительно ослабляетъ его силу, какъ законодательнаго учрежденія.

Въ отношеніи къ исполнительной власти сенатъ играетъ роль совѣщательнаго учрежденія. Президентъ республики всѣ свои главнѣйшія мѣры принимаетъ съ согласія сената. Сношенія сената съ президентомъ непосредственныя, напротивъ, сношенія съ министрами косвенныя. Сношенія съ министрами происходятъ при посредствѣ сенатскихъ комитетовъ.

Сенату принадлежитъ активное участіе въ дѣлѣ заключенія международныхъ трактатовъ. Трактаты съ приложеніемъ президентскаго посланія разсматриваются въ сенатскомъ комитетѣ по иностраннымъ дѣламъ. Сенату во всѣхъ случаяхъ принадлежитъ послѣднее слово.

Въ палатѣ представителей число представителей отъ каждаго штата опредѣляется числомъ его жителей, но такъ, чтобы каждый штатъ имѣлъ не менѣе одного представителя. Депутаты избираются на 2 года непосредственно населеніемъ. Для выборовъ каждый штатъ раздѣляется на столько округовъ, сколько представителей должно быть избрано. Выборы производятся тайною подачею голосовъ. Представителемъ можетъ быть избранъ всякій полноправный гражданинъ не моложе 25 лѣтъ.

Палата представителей.

Въ палатѣ депутатовъ главное мѣсто принадлежитъ отдѣльнымъ постояннымъ комитетамъ и ихъ президентамъ (chairmen). Это раздѣленіе палаты на многочисленные комитеты дѣлаетъ ея организацію весьма сложной. Всѣ палаты, комитеты и ихъ президенты дѣйствуютъ независимо другъ отъ друга и безъ всякаго единства. Практика дѣлопроизводства въ палатѣ весьма стѣснительна для депутатовъ. Каждый депутатъ можетъ предложить палатѣ свой законопроектъ, но никакія пренія по поводу его предложенія не допускаются, и проектъ просто передается въ соотвѣтствующій постоянный комитетъ. Въ этихъ комитетахъ и сосредоточена законодательная дѣятельность. Общее собраніе палаты не могло бы успѣть разсмотрѣть въ теченіе сессіи всѣ проекты законовъ, которыхъ представляется по нѣсколько тысячъ. Поэтому никакихъ общихъ преній, ни поправокъ, ни запросовъ, ничего свойственнаго европейскимъ парламентамъ, въ вашингтонской палатѣ не бываетъ, и вся работа распредѣляется между 47 постоянными комитетами палаты. Кромѣ постоянныхъ комитетовъ, палата избираетъ и чрезвычайные комитеты по особымъ вопросамъ. Въ общихъ собраніяхъ законопроекты цѣликомъ не читаются. Читаются только ихъ заглавія, послѣ чего проекты немедленно отсылаются въ комитетъ. Много споровъ бываетъ изъ-за вопроса о томъ, въ какой именно комитетъ препроводить тотъ или другой законопроектъ. Отъ комитета зависитъ посовѣтовать общему собранію палаты принять или отвергнуть законопроектъ. Комитеты являются могилами для многихъ проектовъ, которые почему-либо не нравятся членамъ комитетовъ. Обыкновенно, съ окончаніемъ каждой сессіи погибаютъ тысячи такихъ проектовъ: они не отвергнуты, но просто напросто забыты. Для доклада о нихъ палатѣ у комитетовъ не хватило времени.

Такимъ образомъ, инициатива и главное руководство законодательныхъ дѣлъ принадлежатъ постояннымъ комитетамъ. Инициатива комитетовъ ограничена лишь однимъ условіемъ: они могутъ представлять палатѣ доклады только по тѣмъ вопросамъ, которые палата имъ передала. Доклады по собственному усмотрѣнію комитетовъ не допускаются.

Привиллегія комитетовъ, конечно, сильно стѣсняетъ инициативу отдѣльныхъ депутатовъ. Чтобы разсмотрѣть доклады 47 комитетовъ у палаты не хватаетъ времени. Поэтому приходится ограничиться самымъ поверхностнымъ обсужденіемъ докладовъ, не допуская продолжительныхъ преній. Такъ какъ въ общихъ собраніяхъ палаты всѣ доклады разсматриваются на скоро, какъ бы для проформы, то приходится полагаться на то, что законопроекты разсматриваются под-

лежащимъ образомъ въ самыхъ комитетахъ. Въ общемъ собраніи пренія сводятся къ тому, что докладчикъ комитета читаетъ выработанный комитетомъ проектъ, затѣмъ ставитъ предварительный вопросъ въ силу котораго устраняется внесеніе поправокъ, произноситъ заключеніе, послѣ чего палата вотируетъ проектъ. На все это полагается не болѣе 2 часовъ. Въ это время депутаты могутъ представлять свои возраженія, но съ предварительнаго согласія докладчика и не долѣе указаннаго имъ числа минутъ.

Исключеніе изъ этого порядка дѣлается лишь для бюджета. Онъ обсуждается въ общемъ собраніи палаты болѣе или менѣе подробно и независимо отъ доклада комитета. Во всѣхъ другихъ случаяхъ палата въ общемъ собраніи лишь утверждаетъ предложенія комитетовъ.

Эта чисто американская система парламентскаго дѣлопроизводства имѣетъ свои достоинства и свои недостатки. Главный недостатокъ ея тотъ, что общественное мнѣніе страны остается въ невѣдѣніи относительно причинъ, по которымъ принятъ тотъ или другой законопроектъ, такъ какъ засѣданія комитетовъ секретны, и ихъ пренія не печатаются.

За невозможностью произносить рѣчи въ общихъ собраніяхъ палаты, многіе депутаты печатаютъ ихъ въ газетахъ въ качествѣ будто бы произнесенныхъ. Конгрессъ не препятствуетъ напечатанію этихъ фиктивныхъ рѣчей, составляющихъ одну изъ особенностей американскаго политическаго строя.

Тѣ дѣла, которыя выполняютъ американскіе комитеты, въ Англіи исполняются министерствомъ, которое при томъ имѣетъ характеръ направленія дѣятельности палатъ. Англійское министерство пользуется значительною властью и несетъ большую отвѣтственность, тогда какъ американскіе комитеты пользуются властью весьма раздробленной и ограниченной и не несутъ отвѣтственности. Американская система не даетъ средствъ контроля надъ законодательной дѣятельностью. Внѣ конгресса, организація политическихъ партій имѣетъ вполнѣ устойчивый характеръ, но въ самомъ конгрессѣ эта организація почти не замѣтна. Законопроекты представляются комитетами, въ которые входятъ представители большинства и меньшинства. Законопроектъ есть результатъ компромисса между партіями. Поэтому партіи не отвѣчаютъ за дѣйствія комитетовъ.

По конституціи, въ С. Штатахъ имѣется министерство, члены котораго назначаются президентомъ. Но рядомъ съ этимъ оффиціальнымъ правительствомъ имѣется неоффиціальное, въ лицѣ предсѣдателей постоянныхъ комитетовъ. Члены комитетовъ назначаются президентомъ палаты, что обезпечиваетъ ему особенно важное вліяніе на дѣла. Это право президента палаты назначать членовъ комитетовъ восходитъ къ первоначальнымъ временамъ союза (1790 г.). Въ виду такой чрезвычайной власти президента (speaker) палаты, выборы на эту должность каждые два года ведутся съ особымъ напряженіемъ всѣхъ силъ, и вся страна заинтересована въ ихъ исходѣ. Конечно, президентъ выбирается тою партіею, которая имѣетъ большинство въ палатѣ (т. е. республиканцами или демократами). На этотъ постъ избирается обыкновенно одинъ изъ самыхъ энергичныхъ вождей

большинства и при томъ такой, политическія воззрѣнія котораго достаточно извѣстны и пользуются сочувствіемъ общественнаго мнѣнія.

Въ виду медленности работъ въ комитетахъ, въ концѣ сессіи палата прибѣгаетъ къ обходу регламента. Большинствомъ $^2/_3$ она вотируетъ по извѣстнымъ днямъ упраздненіе регламента и затѣмъ принимаетъ безъ всякаго обсужденія множество законопроектовъ, которые въ противномъ случаѣ не могли бы превратиться въ законы.

Въ С. Штатахъ союзное правительство, въ отличіе отъ правительствъ отдѣльныхъ штатовъ, всегда старалось пополнять свою казну посредствомъ косвенныхъ налоговъ. Поступленіе государственныхъ доходовъ провѣряется особыми комитетами въ палатѣ и въ сенатѣ. Расходы правительства учитываются 15 комитетами палаты и 5 комитетами сената. Денежное обращеніе регулируется двумя комитетами палаты и однимъ сената. Въ палатѣ всѣ назначенія новыхъ кредитовъ производятся въ общемъ собраніи: палата какъ бы превращается въ комитетъ. Впрочемъ, и въ этихъ собраніяхъ каждому депутату предоставляется говорить не болѣе пяти минутъ. Но усилія палаты въ этомъ направленіи часто парализируются сенатомъ, который пользуется правомъ дѣлать серьезныя поправки къ финансовымъ законопроектамъ. Послѣ обсужденія въ сенатѣ финансовые законопроекты съ поправками сената возвращаются въ палату. Пререканіе между палатою и сенатомъ въ такомъ случаѣ улаживается при посредствѣ особаго совѣщанія изъ трехъ депутатовъ и трехъ сенаторовъ.

Докладъ этой комиссіи принимается или отвергается обѣими палатами безъ преній.

Если докладъ отвергается тою или другою палатою, то назначается новая конференція, пока не достигнуто будетъ полное соглашеніе.

Результатомъ такой системы является ежегодный дефицитъ, проистекающій отъ нежеланія палатъ отпускать кредиты въ томъ размѣрѣ, какъ того требуютъ министры. Поэтому въ декабрѣ каждаго года палатамъ приходится вотировать дополнительный кредитъ на покрытіе издержекъ по содержанію административныхъ учрежденій.

Германская имперія.

Германская имперія.

64. Старинная германская имперія окончила свое существованіе въ 1806 г. На смѣну ей явился въ 1815 г. германскій союзъ, просуществовавшій до 1866 г. Наконецъ, германская имперія въ нынѣшнемъ ея видѣ была провозглашена въ 1871 году послѣ франко-германской войны.

Въ литературѣ до сихъ поръ существуетъ споръ о томъ, считать ли германскую имперію союзомъ государствъ или союзнымъ государствомъ. Выше уже было замѣчено, что первое мнѣніе болѣе основательно. Германія есть союзъ государствъ, основанный на ихъ договорѣ. Нельзя отнять у этихъ государствъ права съ измѣненіемъ обстоятельствъ отказаться отъ соблюденія этого договора.

Каждое германское государство имѣетъ свою династію, свою конституцію, нѣкоторыя болѣе крупныя государства даже сохранили за собою право внѣшнихъ сношеній. Тотъ фактъ, что германская имперія имѣетъ общенаціональныя учрежденія (императоръ, канцлеръ, рейхстагъ), только свидѣтельствуетъ о томъ, что національное объединеніе германскаго народа нашло себѣ извѣстное выраженіе въ формѣ этихъ учрежденій, но не можетъ устранить существованія отдѣльныхъ германскихъ государствъ, изъ которыхъ каждое имѣетъ свои особенности. Несомнѣнно, что эти общенаціональныя учрежденія существуютъ на основаніи договора между германскими государствами и потому должны раздѣлить его судьбу. Съ прекращеніемъ договора прекратятъ свое существованіе и эти учрежденія. Поэтому наряду съ общенаціональными учрежденіями имперіи особенно важную роль играетъ союзный совѣтъ, который является органомъ отдѣльныхъ государствъ.

Даже императоръ на самомъ дѣлѣ прежде всего король прусскій. Наконецъ, члены германской имперіи не пользуются равными правами. Наибольшія права принадлежатъ болѣе крупнымъ государствамъ.

Такимъ образомъ, германская имперія не что иное, какъ союзъ государствъ подъ предсѣдательствомъ Пруссіи.

Германская имперія состоитъ изъ 25 государствъ и изъ имперской области (Эльзасъ-Лотарингія). Всѣ жители Германіи прежде всего являются подданными каждаго изъ германскихъ государствъ и только въ качествѣ таковыхъ пользуются правами имперскаго гражданства. Союзное гражданство есть только дополненіе къ подданству мѣстному. Союзъ германскихъ государствъ объявленъ въ конституціи 1871 г. вѣчнымъ и установленнымъ не только для обезпеченія внѣшней безопасности Германіи, но и для защиты права и обезпеченія благосостоянія германскаго народа.

Имперскіе законы имѣютъ преимущество предъ мѣстными. Они обязательны для всего населенія имперіи и приводятся въ исполненіе независимо отъ мѣстныхъ правительствъ. По нѣкоторымъ вопросамъ (напр., по таможенному) имперская власть имѣетъ исключительное право законодательства, назначенія консуловъ и другихъ должностныхъ лицъ, по другимъ вопросамъ имперская власть конкурируетъ съ мѣстными.

Законодательная власть.

Законодательная власть принадлежитъ двумъ учрежденіямъ — союзному совѣту и рейхстагу. Законопроектъ, принятый рейхстагомъ, превращается въ законъ лишь съ согласія союзнаго совѣта. Право утвержденія законовъ (санкція) императору не предоставлено. Императоръ обязанъ обнародовать всякій законъ, принятый рейхстагомъ и союзнымъ совѣтомъ.

Право почина законовъ принадлежитъ одинаково рейхстагу и совѣту.

Защита въ рейхстагѣ законопроектовъ, представленныхъ союзнымъ совѣтомъ, возлагается на членовъ совѣта или на избранныхъ имъ комиссаровъ. Въ рейхстагѣ каждый законопроектъ подлежитъ троекратному чтенію. Проектъ, отвергнутый цѣликомъ при второмъ чтеніи, къ третьему уже не допускается.

Если законопроектъ возникъ въ рейхстагѣ, то по принятіи его послѣднимъ, передается на разсмотрѣніе союзнаго совѣта чрезъ канцлера. Законопроекты принимаются абсолютнымъ большинствомъ голосовъ. Законопроекты объ измѣненіи конституціи принимаются въ рейхстагѣ тѣмъ же большинствомъ, но въ совѣтѣ считаются отвергнутыми, если противъ нихъ выскажется 14 голосовъ.

Законъ вступаетъ въ силу по прошествіи 14 дней со дня напечатанія его въ имперскомъ указателѣ законовъ.

Представителемъ имперіи во внѣшнихъ сношеніяхъ считается императоръ. Онъ назначаетъ и принимаетъ пословъ. Но одновременно съ имперскимъ посольскимъ правомъ существуетъ такое же для отдѣльныхъ германскихъ государствъ. Императору принадлежитъ право объявлять отъ имени имперіи войну и заключать миръ (съ согласія союзнаго совѣта).

Императоръ заключаетъ (въ нѣкоторыхъ случаяхъ съ согласія рейхстага) трактаты съ иностранными державами. Впрочемъ, и отдѣльныя государства имѣютъ такое же право.

Имперскія арміи и флотъ находятся подъ главнымъ начальствомъ императора. Воинская повинность есть общеимперская. Войска присягаютъ императору.

Отдѣльные государи считаются шефами тѣхъ частей арміи, которыя расположены въ ихъ государствахъ. Королевства Баварія и Виртембергъ въ этомъ отношеніи пользуются преимуществами.

Споры между отдѣльными государствами разрѣшаются союзнымъ совѣтомъ. Совѣтъ въ этихъ случаяхъ дѣйствуетъ на подобіе международнаго конгресса.

Конституціонныя пререканія въ отдѣльныхъ государствахъ могутъ быть въ крайнемъ случаѣ разрѣшены законодательнымъ порядкомъ, т. е. въ союзномъ совѣтѣ и рейхстагѣ.

Вся имперія составляетъ въ таможенномъ отношеніи одну область. Имперская власть пользуется правомъ обложенія какъ привозимыхъ изъ-за границы, такъ и мѣстныхъ продуктовъ.

Консуловъ въ иностранныхъ государствахъ назначаетъ императоръ.

Они дѣйствуютъ подъ надзоромъ имперскаго канцлера.

Имперія имѣетъ самостоятельные источники дохода. Имперскій бюджетъ доходовъ и расходовъ ежегодно утверждается и разсматривается въ законодательномъ порядкѣ рейхстагомъ и союзнымъ совѣтомъ.

Союзный совѣтъ.

Союзный совѣтъ не только законодательное, но и административное и судебное учрежденіе. Онъ разсматриваетъ дѣла, требующія согласія всѣхъ правительствъ Германіи. Всѣ германскія государства имѣютъ въ союзномъ совѣтѣ 58 голосовъ (Пруссія 17, Баварія 6, Саксонія и Виртембергъ по 4, Баденъ и Гессенъ по 3, Мекленбургъ-Шверинъ 2, прочія государства и три вольныхъ города по 1).

Каждое государство посылаетъ въ совѣтъ столько уполномоченныхъ, сколько имѣетъ въ немъ голосовъ.

Совѣтъ есть не государственное учрежденіе, а конгрессъ уполномоченныхъ

отъ отдѣльныхъ государствъ. Уполномоченные получаютъ инструкціи отъ своихъ правительствъ и обязаны отвѣтственностью предъ ними.

Рѣшенія постановляются простымъ большинствомъ голосовъ. Предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ имперскій канцлеръ, назначаемый императоромъ. Для всесторонняго разсмотрѣнія дѣлъ совѣтъ раздѣляется на нѣсколько комитетовъ.

Рейхстагъ. Рейхстагъ есть національное учрежденіе, избираемое всѣмъ германскимъ народомъ прямою и всеобщею подачею голосовъ. На каждые 100.000 жителей приходится по одному депутату рейхстага. Мелкія государства, имѣющія менѣе этого количества жителей, все-таки пользуются правомъ посылать въ рейхстагъ по одному депутату (отъ Пруссіи въ рейхстагъ избираются около 240 деп.. отъ Баваріи около 50 и т. д.).

Создатель германской конституціи князь Бисмаркъ остановился на всеобщей подачѣ голосовъ при выборахъ въ рейхстагъ, потому что этимъ путемъ предотвращалъ всякую агитацію и борьбу за всеобщую подачу голосовъ. Рейхстагъ состоитъ изъ одной палаты. Учрежденіе второй палаты при существованіи союзнаго совѣта представлялось совершенно лишнимъ. Право участія въ выборахъ принадлежитъ каждому изъ подданныхъ германскихъ государствъ, достигшему 25 лѣтняго возраста. (Исключаются состоящіе подъ опекой, несостоятельные должники, лишенные правъ по суду и получающіе вспомоществованіе въ качествѣ бѣдныхъ, военные на дѣйствительной службѣ).

Кандидатъ на званіе депутата долженъ по крайней мѣрѣ годъ прожить въ одномъ изъ государствъ союза.

Депутаты рейхстага избираются прямой и тайной подачей голосовъ.

Каждый депутатъ избирается въ отдѣльномъ округѣ. Избирательные списки составляются начальствомъ мѣстныхъ общинъ. День выборовъ назначается императоромъ. Каждый избиратель можетъ подать голосъ только за одного кандидата. Выборы продолжаются одинъ день. Избраннымъ считается кандидатъ, получившій абсолютное большинство голосовъ. Если абсолютнаго большинства никто не получилъ, то назначается перебаллотировка между двумя лицами, получившими относительное большинство. Окончательная провѣрка депутатскихъ полномочій принадлежитъ рейхстагу.

Въ отличіе отъ другихъ парламентовъ, германскій рейхстагъ на основаніи конституціи не имѣетъ права *запроса* и права *адресовъ*. Но, въ силу § 30 устава (регламента) рейхстага, члены райхстага могутъ дѣлать запросы какъ союзному совѣту, такъ и канцлеру, подъ условіемъ, чтобы каждый запросъ былъ подписанъ 30 депутатами. Точно также, на основаніи регламента, рейхстагъ можетъ представлять адресы императору. Составленіе адреса поручается особой комиссіи.

Рейхстагъ можетъ быть созванъ только императоромъ. Онъ созывается ежегодно вмѣстѣ съ союзнымъ совѣтомъ обыкновеннымъ имперскимъ указомъ. Начало сессіи считается со дня, въ который рейхстагъ созванъ. Открытіе совершается прочтеніемъ императоромъ тронной рѣчи. Послѣ церемоніи открытія

рейхстагъ приступаетъ къ провѣркѣ выборовъ и къ избранію президента. Для открытія засѣданій необходимо присутствіе узаконеннаго числа членовъ, т. е. присутствіе *большинства*. Если большинства нѣтъ, то рейхстагъ можетъ вести пренія, но не можетъ дѣлать постановленій. Общія засѣданія рейхстага считаются публичными (но по требованію 10 депутатовъ каждое засѣданіе можетъ быть обращено въ негласное).

Право отсрочки и закрытія рейхстага принадлежитъ только императору. Отсрочка не болѣе 30 дней.

По закону 19 марта 1888 г., вошедшему въ силу въ 1890 г., законодательный періодъ опредѣленъ въ 5 лѣтъ. По прошествіи 5 лѣтъ рейхстагъ самъ собою распускается. Но императоръ можетъ распустить рейхстагъ и до истеченія этого срока, съ согласія союзнаго совѣта, подъ условіемъ, что новые выборы состоятся въ теченіе 60 дней со дня роспуска, и что новый рейхстагъ будетъ созванъ не *ранѣе* какъ чрезъ 90 дней послѣ роспуска.

Императоръ.

До 1871 г. при существованіи сѣверо-германскаго союза прусскій король носилъ званіе президента союза. По конституціи 1871 г. онъ получилъ вмѣстѣ съ званіемъ императора всѣ права, которыми прежде пользовался президентъ. Въ силу 11 ст. конституціи императоръ есть президентъ союза германскихъ государствъ. Поэтому къ нему примѣняются общія начала прусской конституціи. Хотя президентъ союза носитъ титулъ императора, но этотъ титулъ не даетъ тѣхъ правъ, какія принадлежатъ императору централизованнаго государства. Германскій императоръ поэтому особаго содержанія отъ имперіи не получаетъ.

Императоръ участвуетъ въ законодательствѣ лишь въ качествѣ прусскаго короля. Императоръ обязанъ издавать законы, но можетъ не издавать тотъ законъ, который считаетъ противнымъ конституціи.

Императоръ имѣетъ право издавать распоряженія, которыя должны быть скрѣплены подписью канцлера, принимающаго на себя отвѣтственность за нихъ Самъ же императоръ считается не отвѣтственнымъ главою союза.

Въ области управленія императору принадлежитъ право поддержанія внутренняго порядка въ имперіи. Поэтому онъ можетъ объявлять осадное положеніе въ той или другой части имперіи. Ему принадлежатъ: право назначенія всѣхъ должностныхъ лицъ, командованіе арміей и флотомъ, веденіе внѣшнихъ сношеній (но объявлять войну онъ можетъ только съ согласіе союзнаго совѣта).

Имперскій канцлеръ.

Имперскій канцлеръ назначается и увольняется императоромъ. Онъ отвѣчаетъ предъ союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ за всѣ дѣйствія исполнительной власти. Поэтому онъ скрѣпляетъ своею подписью всѣ указы. Предполагалось учредить отвѣтственное имперское министерство, но эта мысль была оставлена вслѣдствіе заявленій князя Бисмарка, который находилъ, что и безъ такого министерства устройство имперіи слишкомъ сложно.

Имперскій канцлеръ есть первое должностное лицо правительства, т. е. исполнитель воли императора, несущій отвѣтственность за его дѣйствія. Въ законодательствѣ онъ является въ качествѣ уполномоченнаго Пруссіи. На канцлера

возложено ближайшее завѣдываніе внѣшними сношеніями. Онъ является главнымъ органомъ имперскаго надзора. Въ качествѣ представителя императора онъ предсѣдательствуетъ въ союзномъ совѣтѣ. Канцлеръ соединяетъ въ себѣ званіе прусскаго министра-президента, но онъ можетъ и не быть прусскимъ министромъ. Канцлеръ является посредникомъ между союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ. Въ качествѣ имперскаго должностного лица канцлеръ отвѣтственъ предъ имперскими властями, т. е. союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ. Но въ чемъ состоитъ эта отвѣтственность, точно не опредѣлено. По крайней мѣрѣ, она не выражается въ какой-либо юридической формѣ, а представляется скорѣе нравственною.

Съ теченіемъ времени около должности канцлера постепенно основывались другія учрежденія. Къ нимъ прежде всего относится управленіе имперскаго канцлера, вѣдающее дѣла по внутреннему управленію союзомъ, по приготовленію предложеній союзному совѣту и разныя исполнительныя дѣла.

Затѣмъ надо упомянуть: министерство иностранныхъ дѣлъ, адмиралтейство, министерство юстиціи и казначейство. Дополненіемъ къ этимъ учрежденіямъ служатъ: почтовое вѣдомство, управленіе желѣзныхъ дорогъ, банкъ, инвалидный фондъ, долговая комиссія.

ЛЕКЦІЯ ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ.

Учрежденіе и пересмотръ конституцій въ Европѣ и Америкѣ.

65. Подъ конституціей разумѣется основной законъ, согласно которому устроено государственное управленіе того или другого государства и опредѣляются отношенія частныхъ и юридическихъ лицъ къ государственной власти. Конституція можетъ быть или отдѣльнымъ законоположеніемъ, или представлять собою совокупность законовъ, уставовъ и обычаевъ, относящихся къ разнымъ эпохамъ. Типомъ второй конституціи является самая древняя англійская. Въ другихъ европейскихъ государствахъ дѣйствуютъ писанныя конституціи, имѣющія характеръ отдѣльныхъ законовъ.

Англійская конституція находится въ состояніи постояннаго движенія и обновленія. Поэтому относительно ея нельзя говорить ни объ учрежденіи, ни о пересмотрѣ, а только о ея постепенномъ историческомъ развитіи. Парламентъ въ Англіи издаетъ законы; онъ не создаетъ конституціи, но можетъ издавать законы, которые сдѣлаются частью конституціи.

Писанныя конституціи.

Мысль о писанныхъ конституціяхъ возникла давно. Въ Римѣ существовала „lex regia“, какъ основа правъ и преимуществъ императорской власти. Въ средніе вѣка издавались многочисленныя хартіи, устанавливавшія права и преимущества городовъ и общинъ. Но первыя писанныя конституціи въ собствен-

номъ смыслѣ этого слова появились въ американскихъ колоніяхъ, основанныхъ англичанами. Древнѣйшая изъ этихъ колоній, штатъ Коннектикутъ, въ 1639 году приняла конституцію, которая извѣстна въ Соедин. Штатахъ подъ именемъ „основныхъ предписаній Коннектикута“ („Fundamental Orders of Connecticut“).

По примѣру этой конституціи и другіе штаты обзавелись конституціями. Затѣмъ послѣ объявленія независимости Штатовъ въ 1776 г. союзъ въ 1781 г. принялъ союзныя статьи, а въ 1787 г. союзную конституцію. Во Франціи первою писанною конституціею была конституція 1791 г. Послѣ того Франція перемѣнила нѣсколько конституцій.

Различеніе обыкновенныхъ законовъ отъ основныхъ есть дѣло писателей, принадлежавшихъ въ XVII и XVIII столѣтіяхъ къ школѣ такъ называемаго естественнаго права.

Конституція какъ основной законъ можетъ быть отмѣнена или измѣнена только тою властью и тѣмъ способомъ, которые въ ней самой указаны.

Конституціи или исходятъ отъ народа, или даруются монархомъ (такъ называемыя октроированныя) или являются результатомъ соглашенія между народомъ и монархомъ.

Пересмотръ конституціи въ Англіи совершается обыкновеннымъ законодательнымъ порядкомъ. Другія государства послѣдовали этому образцу, напр., конституція Пруссіи можетъ быть пересмотрѣна въ обычномъ законодательномъ порядкѣ. Такой же порядокъ въ Италіи.

Эта англійская система пересмотра удобна въ томъ отношеніи, что даетъ возможность произвести пересмотръ безъ всякаго кризиса въ странѣ.

Но въ большинствѣ государствъ для пересмотра конституціи придуманы болѣе или менѣе сложныя формы.

По своему содержанію писанныя конституціи заключаютъ въ себѣ основные законы организаціи государства и правъ подданныхъ. Но между конституціями въ этомъ отношеніи величайшее разнообразіе. Въ однѣхъ конституціяхъ чисто конституціонные законы перемѣшаны съ такими, которые въ другихъ государствахъ составляютъ предметъ обыкновеннаго законодательства.

Въ послѣднее время все болѣе и болѣе на практикѣ утверждается англійская система, по которой между конституціоннымъ и обыкновеннымъ закономъ нѣтъ никакой существенной разницы.

Конституціи по англійскому образцу являются самыми подвижными. Напротивъ, американская конституція одна изъ самыхъ неподвижныхъ, такъ какъ въ ней пересмотръ сопряженъ съ трудно достижимыми формальностями.

Американская система болѣе подходитъ для демократическихъ республикъ, такъ какъ обезпечиваетъ права меньшинства, но въ конституціонныхъ монархіяхъ болѣе предпочтительна англійская система, открывающая просторъ для преобразованій.

Право представительства.

Въ древнихъ небольшихъ государствахъ-городахъ народъ самъ осуществлялъ свои политическія права въ народныхъ собраніяхъ. Въ государствахъ

новаго времени народное представительство считается средствомъ обезпеченія политическихъ правъ гражданъ. Уже во времена англійской королевы Елизаветы, т. е. съ XVI столѣтія въ Англіи установилось общее мнѣніе, чтобы въ англійскомъ парламентѣ каждый гражданинъ былъ представленъ. Система народнаго представительства, какъ она выразилась въ англійскомъ правѣ, не требуетъ, чтобы члены парламента получали опредѣленныя инструкціи отъ своихъ избирателей.

Членъ парламента теперь считается представителемъ не одного округа, избравшаго его, а представителемъ всего народа. Поэтому воля парламента считается единою волею всего народа. Парламентъ есть органъ государства, а не общества.

Члены парламента получаютъ свои права не отъ того, что народъ перенесъ на нихъ свое право, а потому, что такія права имъ даетъ сама конституція.

Парламентъ въ юридическомъ отношеніи есть олицетвореніе народа какъ органа государства.

Между избирателями и членами парламента существуетъ постоянная юридическая связь. Всѣ депутаты знаютъ, что хотя они и не обязаны опредѣленной отвѣтственностью предъ избирателями, но что они отвѣтственны предъ общественнымъ мнѣніемъ всей страны, отвѣтственны предъ всѣмъ народомъ и постоянно находятся подъ его контролемъ.

Въ промежутокъ времени между распущеніемъ одного парламента и созваніемъ другого самъ народъ является органомъ конституціоннаго государства.

ЛЕКЦІЯ ПЯТНАДЦАТАЯ.

Личныя права гражданъ въ конституціонныхъ государствахъ.

66. Въ 7 статьѣ бельгійской конституціи выражено общее правило, которое послужило содержаніемъ 39 ст. англійской великой хартіи. Въ этихъ различныхъ по времени и по формѣ актахъ высказано одно и тоже основное начало объ обезпеченіи личной свободы каждаго лица. По самому существу этого права и всѣхъ другихъ личныхъ правъ внесеніе ихъ въ конституцію представляется излишнимъ. Такія права составляютъ основу всякаго юридическаго порядка. Безъ ихъ существованія невозможны никакіе законы и конституціи.

По своему содержанію всѣ личныя права сводятся къ двумъ группамъ: 1) права гражданской свободы и 2) права гражданскаго равенства.

Гражданское равенство, т. е. равенство всѣхъ передъ закономъ не слѣдуетъ смѣшивать съ естественнымъ равенствомъ. Это начало было выражено въ первой статьѣ „Декларацiи правъ человѣка и гражданина“ въ слѣдующихъ сло-

вахъ: „Люди рождаются и остаются свободными и равноправными. Общественныя различія могутъ быть основаны только на общей пользѣ“.

Гражданское равенство проявляется въ равенствѣ всѣхъ предъ закономъ, въ равенствѣ предъ судомъ, въ равенствѣ правъ относительно поступленія на государственную и общественную службу, въ равенствѣ относительно уплаты податей.

Личная свобода была опредѣлена слѣдующимъ образомъ въ 4 ст. вышеупомянутой декларации 1789 г.: „Свобода состоитъ въ возможности дѣлать то, что не вредитъ другому; поэтому при пользованіи своими естественными правами человѣкъ не имѣетъ другихъ границъ кромѣ тѣхъ, которыя обезпечиваютъ другимъ гражданамъ пользованіе тѣми же правами. Эти границы могутъ быть опредѣлены только закономъ“.

Виды личной свободы естественно распадаются на двѣ группы: 1) сфера матеріальныхъ интересовъ (свобода передвиженія, свобода отъ произвольныхъ арестовъ, право частной собственности, неприкосновенность частнаго жилища, свобода торговли и промысловъ); 2) свобода нравственнаго свойства (свобода совѣсти, слова, народнаго образованія).

Отношеніе конституціонныхъ государствъ ко всѣмъ видамъ этой свободы выражается въ невмѣшательствѣ въ частныя дѣла гражданъ. Большихъ притязаній къ государству граждане не могутъ предъявлять.

Эти личныя права противополагаются правамъ политическимъ, т. е. праву гражданъ участвовать въ государственныхъ дѣлахъ, напримѣръ, путемъ всеобщей подачи голосовъ. Политическія права, въ отличіе отъ личныхъ, принадлежатъ не всѣмъ гражданамъ, а только тѣмъ, которые спеціально указаны въ законѣ. Личныя же права принадлежатъ всѣмъ безъ исключенія жителямъ даннаго государства безъ различія пола и возраста.

Право петицій.

Право петицій занимаетъ особое положеніе. Въ современномъ государственномъ правѣ конституціонныхъ государствъ право подавать петиціи парламенту имѣетъ особенно важное практическое значеніе. Эти петиціи или подаются въ интересахъ частныхъ лицъ, или въ интересахъ всего общества (напримѣръ, когда парламентъ просятъ объ изданіи новаго и отмѣнѣ стараго закона). Англійскій билль о правахъ 1679 г. формально призналъ право петицій. Оно было признано и первой французской конституціей 1791 г.

Гарантіи публичнаго права.

Гарантіи публичнаго права весьма разнообразны. Религія, мораль, нравы и обычаи, печать, и т. д. сами по себѣ ограничиваютъ произволъ въ жизни; если бы этихъ разнообразныхъ воздѣйствій не было, то однѣ политическія и юридическія гарантіи оказались бы недостаточными.

Изъ политическихъ гарантій самая важная состоитъ въ раздѣленіи властей. Другой видъ политической гарантіи — присяга оказалась на практикѣ менѣе дѣйствительной. То же слѣдуетъ сказать о народномъ представительствѣ. Нѣкогда оно считалось самымъ вѣрнымъ обезпеченіемъ правового порядка. На дѣлѣ же ока-

залось, что произволъ парламентовъ и извращеніе парламентскихъ нравовъ по своему вліянію не уступали такому же произволу неограниченныхъ властителей.

Чисто юридическія гарантіи раздѣляются на два вида — на такія, которыми обезпечивается право въ объективномъ смыслѣ (т. е. законы) и на такія, которыми обезпечиваются субъективныя права. Къ такимъ гарантіямъ принадлежитъ административный контроль за дѣйствіями должностныхъ лицъ, финансовый и парламентскій контроль. Отвѣтственность министровъ и другихъ должностныхъ лицъ также имѣетъ важное значеніе въ этомъ отношеніи. Хорошая организація административной юстиціи служитъ весьма надежной гарантіей противъ произвола и злоупотребленій должностныхъ лицъ.

Какъ бы ни были совершенны учрежденія въ томъ или другомъ государствѣ, они не могутъ сами по себѣ обезпечить юридическаго порядка, если для этого не будетъ благопріятныхъ условій. Что толку въ самомъ лучшемъ учрежденіи, если граждане не умѣютъ имъ пользоваться? Поэтому главная задача всѣхъ правительствъ должна состоять въ надлежащемъ образованіи юношества. Если это дѣло поставлено неудовлетворительно, то государство не будетъ имѣть самаго главнаго — честныхъ и добросовѣстныхъ гражданъ. Тогда никакія реформы не помогутъ, и государство постепенно будетъ склоняться къ упадку.

Съ этой точки зрѣнія всѣ учрежденія, конституціи и всевозможныя гарантіи могутъ имѣть лишь относительное значеніе.

ЛЕКЦІЯ ШЕСТНАДЦАТАЯ.

Раздѣленіе властей.

67. Въ древности уже Аристотель въ своей „Политикѣ“ различалъ совѣщательную, исполнительную и судебную власти, отъ устройства которыхъ зависитъ и устройство государства. Но Аристотель, различая эти три власти, придавалъ этому раздѣленію чисто формальный характеръ, смотрѣлъ на него единственно съ точки зрѣнія практическаго удобства.

Въ XVII вѣкѣ о раздѣленіи властей заговорилъ англійскій писатель Локкъ въ 12 главѣ своего сочиненія „о правительствѣ“. Локкъ писалъ свое сочиненіе съ цѣлью оправдать революцію 1688 года и отстоять парламентъ въ его борьбѣ съ Іаковомъ II. По его словамъ, государство только при условіи раздѣленія властей могло достигнуть своей цѣли. Мысль Локка усвоилъ и развилъ Монтескье въ своемъ сочиненіи „о духѣ законовъ“.

По ученію Монтескье, путемъ раздѣленія властей достигается одна главная цѣль — обезпеченіе политической свободы. Теперь подъ политической свободой разумѣется участіе народа въ государственныхъ дѣлахъ. Монтескье понималъ

политическую свободу иначе. По его мнѣнію, „политическая свобода въ гражданинѣ состоитъ въ спокойствіи духа, проистекающемъ изъ мнѣнія, которое каждый имѣетъ о своей безопасности". Такимъ образомъ въ этихъ словахъ Монтескье называлъ политической свободой то, что теперь извѣстно подъ именемъ личной свободы.

Затѣмъ Монтескье говоритъ: „въ государствѣ, т. е. въ обществѣ, имѣющемъ законы, свобода можетъ состоять только въ возможности дѣлать то, чего должно хотѣть, и не быть вынужденнымъ дѣлать то, чего не должно хотѣть". Такая свобода, по его мнѣнію, возможна только въ государствахъ умѣренныхъ, но и тамъ она является тогда, когда не злоупотребляютъ властью. Чтобы не было злоупотребленій властью, надо устроить такъ, чтобы одна власть останавливала другую.

Соединеніе въ одномъ лицѣ законодательной и исполнительной власти, по словамъ Монтескье, уничтожаетъ свободу потому, что это лицо можетъ издавать тираническіе законы и тиранически примѣнять ихъ. При соединеніи судебной власти съ законодательной, власть судей надъ жизнью и свободой гражданъ была бы произвольною, такъ какъ судья былъ бы въ то же время законодателемъ. Наконецъ, соединеніе судебной власти съ исполнительною дало бы судьѣ возможность угнетать гражданъ. При соединеніи же въ однѣхъ рукахъ всѣхъ трехъ властей „все было бы потеряно".

Монтескье указалъ на Англію какъ на образецъ такого государства, въ которомъ путемъ раздѣленія властей обезпечена политическая свобода. Монтескье даже утверждаетъ, что англійская конституція и имѣла цѣлью исключительно обезпеченіе политической свободы. Въ этомъ отношеніи Монтескье ошибался. Онъ видѣлъ въ англійскихъ учрежденіяхъ не то, что въ нихъ дѣйствительно было, а то, что онъ самъ хотѣлъ въ нихъ видѣть.

Теорія Монтескье нашла себѣ примѣненіе въ конституціи Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ (см. лекцію 13). Но англійская конституція отнюдь не построена на началѣ раздѣленія властей. Въ началѣ англійской исторіи вся власть сосредоточивалась въ рукахъ короля, а въ настоящее время сосредоточивается въ рукахъ всемогущаго парламента. Съ другой стороны формально король въ Англіи и теперь остался главою всѣхъ трехъ властей. Ни одна власть въ Англіи не размежевана отъ другой. Парламентъ имѣетъ не только значеніе законодательнаго учрежденія, но вмѣшивается и въ судебныя и въ административныя дѣла (частные законы, издаваемые по просьбамъ частныхъ лицъ). Судьи въ Англіи de facto не смѣняемы, но могутъ быть смѣняемы по адресу обѣихъ палатъ. Они не избираются (какъ совѣтовалъ Монтескье), а назначаются королемъ. Съ другой стороны высшій судъ въ Англіи рѣшаетъ и политическіе вопросы. Да и въ С. Штатахъ федеральный судъ является судьею конституціонности законовъ.

Такимъ образомъ англійская конституція совсѣмъ не подтверждаетъ принципа, выставленнаго Монтескье.

Въ американской конституціи 1787 года принципъ раздѣленія властей

былъ проведенъ болѣе послѣдовательно, но также только приблизительно, да и въ этой формѣ онъ встрѣтилъ рѣшительныхъ противниковъ (напр., Вильсона).

Но, если въ чистомъ своемъ видѣ теорія Монтескье нигдѣ не могла быть примѣнена, то изъ этого не слѣдуетъ, чтобы она была неосновательна по существу. Во всѣхъ современныхъ государствахъ принципъ раздѣленія властей примѣняется въ той или другой степени. Такъ, законодательная власть отправляется въ единыхъ государствахъ органами верховной власти, а въ союзныхъ къ законодательнымъ дѣламъ относятся лишь тѣ, которыя перечислены въ конституціи, всѣ же прочія вѣдаются законодательными учрежденіями отдѣльныхъ государствъ союза.

Законодательныя собранія всюду пользуются полною свободою мнѣній, такъ какъ только при этомъ условіи можетъ быть выработанъ хорошій законъ.

Право санкціи законовъ принадлежитъ въ монархіи монарху. Въ республикахъ президентъ имѣетъ право пріостанавливать законы и требовать новаго ихъ разсмотрѣнія.

Власть парламента, однако, касается не только законодательныхъ актовъ, но и такихъ, которые не могутъ быть подведены подъ понятіе закона. Таковы вопросы о бюджетѣ, объ измѣненіи границъ государства и т. д. Всѣ эти вопросы, не относящіеся къ области законодательства, тѣмъ не менѣе разсматриваются въ законодательномъ порядкѣ въ виду важности затрогиваемыхъ ими интересовъ.

Такимъ образомъ, въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ законодательная власть вѣдаетъ не одни законодательныя дѣла.

Судьи примѣняютъ общій законъ къ отдѣльнымъ случаямъ и являются органами дѣйствующаго права. Но въ то же время судъ не можетъ обойтись безъ толкованія законовъ и въ иныхъ случаяхъ долженъ пополнять пробѣлъ въ законѣ путемъ аналогіи. Во всѣхъ этихъ случаяхъ судья дѣйствуетъ, какъ власть подзаконная. Но огражденіе интересовъ частныхъ лицъ требуетъ полной независимости судебныхъ установленій. Отъ хорошей организаціи судебной власти зависитъ сохраненіе и развитіе общественнаго порядка. Но независимость и несмѣняемость судей отнюдь не ведетъ къ ихъ безотвѣтственности. Если судья будетъ постановлять рѣшеніе не на основаніи законовъ, то онъ подлежитъ удаленію отъ должности (но не иначе, какъ по суду). За небрежное исполненіе своихъ обязанностей судьи могутъ подлежать отвѣтственности въ дисциплинарномъ порядкѣ. Судьи или назначаются главою государства, или избираются населеніемъ (выборные судьи въ Швейцаріи и въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки). Институтъ выборныхъ судей въ Америкѣ далеко не оправдалъ возложенныхъ на него надеждъ. Болѣе удобна система назначенія судей, дѣйствующая въ европейскихъ государствахъ.

Что касается исполнительной власти, то ея существо отнюдь не ограничивается однимъ исполненіемъ законовъ. Въ понятіе исполнительной власти входитъ и власть административная, т. е. самостоятельно осуществляющая задачи управленія, условія котораго не могутъ быть опредѣлены закономъ. Законъ даетъ

основаніе для дѣйствія исполнительной власти, но не опредѣляетъ способовъ выполненія задачъ управленія. Административная дѣятельность должна быть совершенно свободна въ предѣлахъ, предоставленныхъ ей закономъ. Соотвѣтственно свободѣ административной дѣятельности устанавливается и отвѣтственность административныхъ органовъ.

Такимъ образомъ, принципъ раздѣленія властей, высказанный Монтескье въ половинѣ XVIII столѣтія, нуждается въ поправкахъ. Раздѣленіе властей полезно и необходимо, но подъ тѣмъ непремѣннымъ условіемъ, чтобы дѣйствія властей были согласованы, чтобы они дѣйствовали совмѣстно и дружно. Въ противномъ случаѣ сдерживаніе одною властью другой могло бы привести не къ обезпеченію, а къ нарушенію политической свободы гражданъ и къ остановкѣ государственнаго механизма. Кромѣ того, на практикѣ невозможно установить точной границы между дѣйствіями трехъ властей. Поэтому раздѣленіе ихъ можетъ быть произведено лишь приблизительно и въ зависимости отъ конкретныхъ условій государственнаго устройства того или другого государства.

ЛЕКЦІЯ СЕМНАДЦАТАЯ.

Парламентаризмъ.

68. Такъ называемая парламентарная система есть не что иное, какъ система министерской отвѣтственности предъ парламентомъ, доведенная до крайнихъ предѣловъ. Она возникла въ Англіи и оттуда перешла почти во всѣ конституціонныя государства Европы. Но въ С. Штатахъ Сѣв. Америки и въ тѣхъ американскихъ республикахъ, которыя устроены по образцу Сѣв.-амер. республики, эта система не привилась. Изъ европейскихъ государствъ она не примѣняется въ Швейцаріи и въ Германской имперіи. Примѣръ Франціи показываетъ, что она примѣнима и къ республиканской формѣ правленія.

Парламентарное правительство.

Парламентарное правительство, извѣстное въ Англіи подъ именемъ правительства кабинета, есть разновидность представительнаго правительства и предполагаетъ отдѣленіе законодательной власти отъ исполнительной. Исполнительная власть ввѣрена монарху или президенту, но всѣ ихъ акты должны быть предварительно разсмотрѣны и одобрены совѣтомъ министровъ. Глава исполнительной власти имѣетъ право назначать и смѣнять министровъ, но это право ограничено слѣдующими условіями: 1. Министры должны быть взяты изъ той партіи, которая имѣетъ большинство въ парламентѣ или по крайней мѣрѣ въ нижней его палатѣ, если парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ. Это основное правило объясняется тѣмъ, что министерство несетъ политическую отвѣтственность предъ парламентомъ. По общему правилу, министры въ то же время члены парламента и изби-

раются изъ вождей большинства. Нѣкоторые писатели даже считаютъ *кабинетъ* (т. е. министерство, разсматриваемое какъ, коллегія) простой комиссіей палаты депутатовъ. Палата выбираетъ нѣсколько комиссій; изъ нихъ главная и есть кабинетъ. Правда, палата не выбираетъ министровъ непосредственно, но за то она оказываетъ въ этомъ дѣлѣ давленіе на волю главы исполнительной власти, который назначаетъ министровъ. Но такой взглядъ нельзя назвать правильнымъ, ибо палата, избирающая свои комиссіи, кабинета не избираетъ; кабинетъ заимствуетъ свои полномочія не отъ палаты, но отъ главы исполнительной власти. Конечно, глава исполнительной власти при назначеніи министерства долженъ принимать во вниманіе большинство палаты, но если такого большинства нѣтъ или оно неопредѣленно, то онъ поступаетъ при выборѣ министровъ совершенно свободно.

2. Кабинетъ долженъ быть однороднымъ по составу, такъ какъ онъ является предъ парламентомъ, какъ коллегія, всѣ члены которой связаны солидарною отвѣтственностью. У кабинета должна быть одна общая программа, иначе онъ не въ состояніи будетъ руководить парламентомъ.

Для достиженія такого однороднаго состава глава исполнительной власти назначаетъ министровъ лишь послѣ предварительныхъ совѣщаній съ главою большинства, если таковой имѣется, или съ наиболѣе выдающимся его представителемъ, которому и поручаетъ составить кабинетъ. Въ Англіи такой глава кабинета называется первымъ министромъ, во Франціи президентомъ совѣта министровъ. Въ Англіи первый министръ можетъ быть избранъ изъ членовъ палаты лордовъ, въ такомъ случаѣ его обязанности въ палатѣ общинъ исполняетъ другой министръ; но во Франціи министръ-президентъ въ обѣихъ палатахъ одинаково говоритъ отъ имени всего кабинета.

3. Министры солидарно отвѣтственны въ политическомъ отношеніи предъ парламентомъ за дѣйствія другъ друга и всего министерства. Министры лично отвѣтственны только по такимъ вопросамъ, которые не затрогиваютъ интересовъ общей политики и касаются лишь ихъ собственныхъ вѣдомствъ. Но на практикѣ весьма трудно отдѣлить акты общей политики отъ отдѣльныхъ министерскихъ. Во Франціи это затрудненіе разрѣшается тѣмъ, что министръ-президентъ ставитъ вопросъ о довѣріи.

Во всѣхъ подобныхъ случаяхъ дѣло идетъ только о *политической* отвѣтственности министерства, которую надо отличать отъ юридической (уголовной и гражданской). Политическая отвѣтственность можетъ имѣть лишь одно послѣдствіе—лишеніе власти того министерства, которое утратило довѣріе палаты. Кабинетъ въ такомъ случаѣ выходитъ въ отставку въ полномъ составѣ.

Изъ этого слѣдуетъ, что при парламентарной системѣ исполнительная и законодательная власти отдѣлены другъ отъ друга, но не рѣзко. Хотя министры при исполненіи административныхъ обязанностей не перестаютъ быть въ то же время представителями законодательнаго парламента, однако, они назначаются

главою исполнительной власти и предъ парламентомъ являются представителями этой власти, а не простыми комиссарами палаты.

Роль главы исполнительной власти въ парламентарной системѣ правленія имѣетъ большое значеніе. Онъ имѣетъ голосъ во всѣхъ правительственныхъ актахъ. Во Франціи президентъ республики даже предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ министровъ по всѣмъ важнѣйшимъ дѣламъ. Всѣ правительственные акты издаются отъ имени и за подписью главы исполнительной власти.

Глава исполнительной власти имѣетъ весьма важное право распустить парламентъ, если его большинство ведетъ политику, опасную или неудобную для государства. Если бы онъ не пользовался такимъ правомъ, то палата депутатовъ могла бы подчинить себѣ исполнительную власть и присвоить себѣ своего рода диктатуру. Но къ такому крайнему средству глава исполнительной власти можетъ прибѣгнуть лишь при посредствѣ министерства, которое беретъ на себя отвѣтственность за его послѣдствія. Въ Англіи министерство прибѣгаетъ къ распущенію парламента, когда теряетъ большинство въ палатѣ общинъ и все-таки хочетъ остаться у власти. Но каковъ бы ни былъ результатъ распущенія, съ нимъ надо мириться, ибо новое распущеніе не допускается. Нарушеніе этого принципа допускалось лишь въ Сербіи и Болгаріи и вообще въ государствахъ, гдѣ существуетъ скорѣе каррикатура на парламентаризмъ.

Парламентарный строй держится болѣе обычаями и традиціями, чѣмъ опирается на конституцію. Въ конституціонныхъ актахъ нерѣдко даже нѣтъ указаній на главнѣйшія правила парламентарной дѣятельности. Такъ, напр., въ Англіи никакой законъ не говоритъ о *кабинетѣ*. Министры приносятъ присягу не какъ члены кабинета, а какъ члены королевскаго тайнаго совѣта (Privy council).

Парламентарная система постепенно сложилась историческимъ путемъ. Поэтому она болѣе относится къ обычному, чѣмъ къ писанному конституціонному праву. Въ Англіи главныя начала парламентаризма появляются не ранѣе конца XVII вѣка, когда выяснилось, что корона безсильна что-либо сдѣлать безъ согласія съ парламентскимъ большинствомъ. Должность перваго министра въ томъ видѣ, какъ она существуетъ теперь, образовалась лишь въ началѣ XIX столѣтія (кабинетъ Питта 1803 г.). Точно также политическая отвѣтственность министерства предъ парламентомъ образовалась не вдругъ, а постепенно. Зародыши ея существовали въ XVIII вѣкѣ. Лишь въ 1782 году, при паденіи кабинета Норта, принципъ политической отвѣтственности министерства былъ провозглашенъ парламентомъ. Вмѣстѣ съ установленіемъ политической отвѣтственности министерства прежняя форма отвѣтственности по суду вышла изъ употребленія. Но и послѣ провозглашенія этого принципа до 1830 года не было случаевъ, чтобы кабинетъ выходилъ въ отставку вслѣдствіе непринятія парламентомъ правительственнаго законопроекта. Только открытое и точно формулированное порицаніе могло заставить кабинетъ выйти въ отставку. И только въ послѣдніе 60 лѣтъ прочно установилось правило, въ силу котораго министерство выходитъ въ отставку, если предложенный имъ законопроектъ не принимается парламентомъ.

Если министерство находитъ несправедливымъ рѣшеніе парламента, то можетъ распустить его и назначить новые выборы, призывая такимъ образомъ всю страну разсудить его споръ съ парламентомъ.

Развитіе парламентарной системы въ Англіи имѣло послѣдствіемъ усиленіе нижней палаты и соотвѣтственное ослабленіе верхней. Эта перемѣна сдѣлалась ощутительною въ первой половинѣ XIX столѣтія послѣ избирательной реформы 1832 года. Съ этого времени судьба каждаго кабинета поставлена была въ зависимость исключительно отъ нижней палаты. Теперь это правило имѣетъ уже столько прецедентовъ, что можетъ считаться окончательно установившимся.

Парламентарная система, заимствованная изъ Англіи, во всѣхъ государствахъ въ главныхъ чертахъ одинакова. Для правильнаго хода эта система предполагаетъ существованіе политическихъ партій. Въ тѣхъ государствахъ (напр., въ Италіи и Австро-Венгріи), гдѣ такихъ партій много и онѣ очень раздроблены, полное и строгое примѣненіе парламентарной системы сопряжено съ величайшими затрудненіями. Въ Англіи возникновеніе двухъ большихъ партій торіевъ и виговъ предшествовало установленію парламентаризма и помогло развитію этой системы. Въ другихъ странахъ такихъ партій не было, и потому условія для введенія парламентаризма были менѣе благопріятны. Партіи пришлось создавать искусственно. Но безъ нихъ парламентаризмъ не можетъ существовать. Только изъ борьбы противоположныхъ мнѣній можетъ выясниться истина. Въ послѣднее время парламентаризмъ во многихъ государствахъ переживаетъ кризисъ, вслѣдствіе не только увеличенія числа партій, но и упадка въ нихъ дисциплины.

ЛИТЕРАТУРА.

А. Градовскій, Начала Русскаго государственнаго права.
Коркуновъ, Русское госуд. право.
Алексѣевъ, Лекціи госуд. права.
Сергѣевичъ, Русскія юридическія древности.
Даніельсонъ, Соединеніе Финляндіи. 1890.
Ординъ, Покореніе Финляндіи.
Heilborn, Das Völkerrechtliche Protectorat. 1891.
Эйхельманъ, Христоматія русскаго международнаго права.
А. Градовскій, Высшая администрація XVIII вѣка.
Jhering, Geist des römischen Rechts.
Mommsen, Abriss des römischen Staatsrecht. 1893.
Karlowa, Römische Rechtsgeschichte. 1885.
Bryce. The Holy Roman Empire. 1892.
Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte. 1892.
Lamprecht, Deutsche Geschichte. T. I.
Schröder, Rechtsgeschichte.
Winkelmann, Geschichte Kaiser' Friedrich II. 1863.
Fricker, Vom Staatsgebiet. 1867.
Fricker, Gebiet und Gebietshoheit. 1901.
Heimburger, Der Erwerb der Gebietshoheit. 1888.
Gerber, Grundzüge eines systems des Deutschen Staatsrechts. 1865.
Jellinek, System der subjectiven öffentlichen Rechte.
Néumann, Volk und Nation. 1888.
Herrnritt, Nationalität und Recht. 1899.
Renan, Qu'est ce qu'une nation. 1882.
Duguit, La Séparation des pouvoirs. 1893.
Murhard, Der Zweck des Staates. 1832.
Holtzendorff, Politik.
Duguit et Monnier, Les constitutions et les principales lois politiques de la France. 1898.

Stahl, Der Christliche Staat.

Jellinek, Allgemeine Staatslehre.

L. v. Stein, Das Königthum, die Republik und die Souverenität der französischen Gesellschaft seit der Februarrevolutions. 1848. 2 ed. 1855.

Bernatzik, Republik und Monarchie.

Rambaud, Histoire de civilisation française. 1893.

May, Law of Parliament.

Wolf — Zwiedinek — Südenhurst, Oesterreich unter Maria Theresia, Josef II und Leopold II. 1884.

Boutmy, Le développement de la constitution et de la société en Angleterre. 1898.

Loening, Die Repräsentativverfassung in XIX Jahrhundert. 1899.

Gardiner, History of the dreat civil war. 1891.

Montesquieu, Esprit des lois.

Franqueville, Le Parlement et le gouvernement britanniques.

Erskine May, Parliamentary practice.

Todd, Parliamentary governement.

Chateaubriand, Monarchie selon la Charte.

J. Simon, Le régime parlementaire en 1894 (Revue politique et parlementaire, juillet, 1894).

A. Lebon, La réforme parlementaire (Ib. novembre).

Anson, Law and Custom.

Poudra et Pierre, Traite de droit parlementaire.

Prévost-Paradol, France Nouvelle.

Hello, Du régime constitutionnel.

Lair, Hautes cours politiques en France. 1889.

Esmein, Hist. du droit français.

Ferraris, Teoria del dicentramento politico. 1889.

Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen.

Descamps. Les offices internationaux et leur avenir. 1894.

Tezner, Oesterreichische Kaiser-titel, das ungarische staatsrecht. 1899.

Le Fur, Etat federal.